Die Finanzpolitik der preußischen Großstädte.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der philosophischen Doktorwürde

der

hohen philosophischen Fakultät

der

Kgl. Preuß. Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Walther Klose
aus Gelsenkirchen.

Tag der mündlichen Prüfung: 10. Januar 1907.

Halle a. S. 1907.
Gebauer-Schwetschke Druckerei u. Verlag m. b. H.

Referent: Herr Geh. Rat Prof. Dr. Conrad.

Meinen Eltern.

I. Kapitel.

Die Entwicklung der preußischen Großstädte im Verlaufe der letzten Dezennien.

Einleitung:

Industrieller Aufschwung nach 1870/71, Bevölkerungszunahme. (Freizügigkeitsgesetz, Gewerbeordnung, Unterstützungswohnsitzgesetz).

Verkehr:

Fluchtliniengesetz (zu erstrebende Zonenenteignung und Zusammenlegung) — Wohnungsfrage, Mißstände im Wohnungswesen, Bodenspekulation, Gesetzentwurf von 1904.

Zunahme des Straßenverkehrs, Bebauungspläne, Straßenerweiterungen.

Beleuchtung: (Grundsätzliche Betrachtung privatwirtschaftlicher kommunaler Betriebe). Gasanstalten, Vervollkommnung der Gastechnik, Gasglühlicht, Wassergas. Elektrizitätswerke, Vervollkommnung der elektrischen Beleuchtung.

Straßenbahnen, Wichtigkeit ihrer Kommunalisierung.

Hygiene:

Kanalisation. Ihre Entwicklung, Schwierigkeiten der Fäkalableitung wegen Verunreinigung der Flußläufe. Heutige Kläranlagen, Verwertung des Fäkalschlammes, Rieselfelder.

Wasserwerke. Notwendigkeit ihrer Errichtung, Vervollkommnung der Wassergewinnung (sorgsamste Filtration, Oberflächenwassergewinnung, Talsperren). Badeanstalten, geringe Möglichkeit privater Veranstaltung.

Schlacht- und Viehhöfe. Nachteile der freien Schlachtung, Vorzüge des zentralisierten Schlachthofes (Kühlvorrichtungen, systematische Fleischbeschau, Verwertung der Abfälle). Übersicht über die Schlachthofgesetzgebung: Gesetze von 1868 und 1881, obligatorische Schlachthäuser mit Untersuchungszwang, Gesetz von 1903. Vorteile des zentralisierten Viehhofes, insbesondere Seuchenverhütung.

Nahrungsmittelüberwachung (städtische Ämter).

Friedhöfe, Bedenken wegen ihrer Nähe zur geschlossenen Ortschaft und übermäßiger Ausdehnung, Krematorien.

Soziale Fürsorge:

Armenwesen, Zunahme der Armut infolge der industriellen Entwicklung, Freizügigkeitsgesetz, Unterstützungswohnsitzgesetz.

Offene Armenpflege, Vorzüge gegenüber der geschlossenen.

Das Elberfelder System. Vorherige Mißstände der zentralisierten offenen Armenpflege, Vorteile des Elberfelder Systems, die auf ihm beruhende Organisation der offenen Armenpflege, Differenzierungen desselben. Verbindung der offenen Armenpflege mit der privaten Wohltätigkeit. Geschlossene Armenpflege.

Bestimmungen des B. G. B. in Betreff des Gemeindewaisenrats. Fürsorgeerziehungsgesetz.

Volksschulwesen, Grundsätze des heutigen Schulbaus (frühere Mißstände) hygienischer und technischer Art. Fürsorge für die Schulkinder außerhalb der Schule (Jugendspielplätze, Kochschulen, Schulgärten usw.). Fürsorge für zurückgebliebene Kinder (Hülfsklassen für Schwachbegabte, Stotterer, Stammler). In Verbindung mit privater Fürsorge: Ferienkolonien, Milchkuren, Soolbäder u. a. Zurückweisung zuweitgehender Fürsorge wie Lernmittelfreiheit.

Fortbildungsschulwesen (obligatorisch und fakultativ), Fachschulen in Verbindung mit Korporationen.

Kulturelle Aufgaben:

Förderung künstlerischer Bestrebungen in Ansehung des Städtebildes, Schaffung von Parks, Schmuckgärten u. a.

Höheres Schulwesen.

Theater, Museen u. a.

Veranstaltungen zum Schutz von Leben und Eigentum:

Samariter- und Rettungswesen, Feuerlöschwesen (technische Fortschritte in Betreff der Gerätschaften und der Organisation).

Verwaltungsrechtliche Entwicklung:

Allgemeine Ausdehnung der Verwaltungstätigkeit durch die Gewerbe- und Versicherungsgesetzgebung, Gewerbegerichte u. a. Häufung statistischer Aufgaben (statistische Ämter). Erweiterte Aufgaben durch das Gesetz über die Allgemeine Landesverwaltung und das Zuständigkeitsgesetz, Stadtausschüsse.

Die außerordentliche Entwicklung, die sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte, insbesondere seit Beendigung des deutsch-französischen Krieges 1870/71, auf wirtschaftlichem, technischem und kulturellem Gebiete in Deutschland vollzogen hat, tritt kaum stärker als in dem beispiellosen Aufschwunge in die Erscheinung, den die deutschen Großstädte in diesem Zeitraum genommen haben. Ganz besonders waren es die Umwälzungen auf dem Gebiete der Technik, welche zur Umwandlung mancher bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse den Anstoß gaben. Die umfassendere Verwertung von Dampf und Elektrizität führte eine sich enorm steigernde Beschaffung und Ausnutzung der heimischen Rohprodukte und dadurch einen entsprechenden Aufschwung der weiterverarbeitenden Industrien herbei, der, zwar verschiedentlich durch Geld- und Absatzkrisen, wie wirtschaftliche Stagnation gehemmt, auf die Dauer nicht aufgehalten werden konnte, und den die sich ständig bessernden Verkehrsverhältnisse förderten. Nur als geeintes Staatswesen konnte Deutschland seiner jungen aufstrebenden Industrie dem Auslande gegenüber einen Rückhalt bieten, und erst eine einheitliche Gesetzgebung vermochte den veränderten Zeitverhältnissen für alle deutschen Staaten Rechnung zu tragen. In letzterer Beziehung war zunächst das Bundesgesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 von durchgreifenden Folgen; es verursachte in den folgenden Dezennien eine erhebliche Verschiebung des Verhältnisses zwischen den Bewohnern der Städte und des platten Landes, bezw. der in Handel, Gewerbe und Industrie tätigen und der von der Landwirtschaft lebenden Bevölkerung. Die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, welche auf der preußischen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 fußte, und die ihr folgenden zahlreichen Novellen begünstigten auf der Grundlage der Gewerbefreiheit die Ausdehnung gewerblicher Tätigkeit in den Städten, während das Bundesgesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz den Zuzug minder bemittelter Elemente in jene erleichterte.

Aus diesen Gründen zeigt die Statistik ein sehr bedeutendes Anwachsen der preußischen Großstädte, was besonders scharf in den Ergebnissen der Volkszählungen hervortritt. (Siehe Tabelle Seite 4).

Im Verlaufe der im vorstehenden kurz angedeuteten Entwicklung mußten die Anschauungen von Theorie und Praxis über kommunale Wohlfahrts-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik grundlegende Änderungen erfahren; in Verfolg dieser Darstellung sind die in dieser Hinsicht sich vollziehenden Wandlungen näher ins Auge zu fassen.

Es waren zunächst zwei Faktoren, die vornehmlich Anpassung an die neugestalteten Verhältnisse erforderten: Hygiene und Verkehr. Wie sehr beide miteinander verknüpft sind, wurde erst von diesen Zeiten an allgemein erkannt. Die bakteriologischen Forschungen über den Charakter der am häufigsten vorkommenden Infektionskrankheiten wie Typhus,

Volkszählungen am:

Städte	1. Dez. 1871	1. Dez. 1875	1. Dez. 1880	1. Dez. 1885	1. Dez. 1890	2. Dez. 1895	1. Dez. 1900	1. Dez. 1905
Aachen	74 146	79 606	85 551	95 725	103 470	110 551	135245*)	143 906
Altona	83 143	84 097	91 047	104 717	143249*)	148 944	161 501	168 301
Barmen	74 449	86 504	95 941	103 068	116 144	126 992	141 944	156 148
Berlin	826 341	966 858	1 122 330	1 315 287	1 578 794	1 677 304	1 888 848	2 040 222
Bochum	21 192	28 368	33 440	40 767	47 016	53 842	65 554	118455*)
Breslau	207 997	239 050	272 912	299 640	335 186	373 163	422709*)	470 751
Cassel	46 362	53 043	58 290	64 083	72 477	81 752	106 034	120446*)
Charlottenburg .	19 518	25 847	30 483	42 371	76 859	132 377	189 305	239 512
Cöln	87 117	135 371	144 772	161 401	281681*)	321 564	372529*)	428503*)
Crefeld	57 105	62 905	73 872	90 236	105 376	107 245	106 893	110 347
Danzig	88 975	97 931	108 551	114 805	120 338	125 605	140 563	159 685
Dortmund . . .	44 420	57 742	66 544	78 435	89 663	111 232	142 733	175575*)
Düsseldorf . . .	69 365	80 695	95 458	115 190	144 642	175 985	213 711	253099*)
Duisburg	30 533	37 380	41 242	47 519	59 300	70 272	92 730	192227*)
Elberfeld	71 384	80 589	93 538	106 499	125 899	139 337	156 966	162 682
Essen (Ruhr) . .	51 513	54 790	56 944	65 064	78 706	96 128	118 862	231396*)
Frankfurt a. M. .	105 764	103 136	136 819	154 513	179 985	229 379	288989*)	334 951
Gelsenkirchen .	7 825	11 282	14 615	20 289	27 705	31 635	36 469	147037*)
Halle a. Saale .	52 620	60 503	71 484	81 982	101 401	116 304	156609*)	169 899
Hannover . . .	87 626	106 677	122 843	139 731	163 593	209 535	235 649	250 032
Kiel	31 764	37 246	43 594	51 706	69 172	85 666	107 977	163710*)
Königsberg i. Pr.	112 092	122 636	140 909	151 151	161 666	172 796	189 483	219 862
Magdeburg . . .	84 401	87 925	97 539	114 291	202234*)	214 424	229 667	240 661
Posen	56 753	60 998	65 713	68 315	69 627	73 239	117 033	137 067
Rixdorf	5 996	—	—	—	35 702	59 945	90 422	153 650
Schöneberg . . .	3 407	—	—	—	28 721	62 695	95 998	140 992
Stettin	76 280	80 972	91 756	99 543	116 228	140 724	210702*)	224 078
Wiesbaden . . .	35 450	43 674	50 238	55 454	64 670	74 133	86 086	100 955

*) Mit Einschluß von Eingemeindungen.

Cholera und Ruhr und der eine Sonderstellung einnehmenden Tuberkulose, ihre enge Verbindung mit mangelhaften Vorflut- und Kanalisations- wie unzulänglichen Wohnungsverhältnissen der in engen Stadtvierteln zusammengedrängten unbemittelten Bevölkerungsschichten ließen den Ruf nach zeitgemäßen sanitären und sozialen Verbesserungen immer dringlicher werden. Die damaligen Zustände waren allerdings recht beklagenswert. Der für die kommunale Wohlfahrt ganz besonders wichtige Tiefbau bestand kaum dem Namen nach, seine einzelnen Teile waren nur in ungenügendstem Maße ausgebildet, insbesondere war Kanalisation in nur beschränktem Maße vorhanden und trug den heute gestellten hygienischen Ansprüchen wenig Rechnung. Von einer einwandfreien Abführung und Abschwemmung der Fäkalwässer in Leitungen unterhalb der Straßensohle war nicht die Rede; die Rinnsale, welche Wirtschafts-, Gewerbe- und Meteorwässer unterschiedslos und gleichzeitig aufnahmen, verliefen überall zwischen Fahrdamm und Fußsteigen, vereinigten sich in der Regel noch im Stadtgebiete zu schlammigen Gräben und trugen die Abwässer oberflächlich gereinigt und ungeklärt den nächsten Bächen und Flüssen zu. Nur die Straßen der inneren Stadt pflegten, wenngleich in wenig einheitlicher Weise, gepflastert zu sein, während alle übrigen, den einstigen Verkehrsverhältnissen angepaßt, zum kleineren Teile chaussiert, zum größeren höchstens planiert waren. In Betreff des Wohnungsbaues war bis zum Inkrafttreten des preußischen Baufluchtliniengesetzes vom 2. Juli 1875 den Hauserbauern eine zu weitgehende Freiheit eingeräumt, die zeitgemäße Straßenregulierungen, Durchführung zweckmäßiger Bebauungspläne und die Regelung der Baufluchten ungemein erschwerte. Die baupolizeiliche Revision von Wohnungen und die Beaufsichtigung und polizeiliche Abnahme von Um- und Neubauten waren wenig durchgebildet.

Das Fluchtliniengesetz regelte die Festsetzung von Straßen und Fluchtlinien „dem öffentlichen Bedürfnis“ entsprechend, das insbesondere „auf die Förderung des Verkehrs, der Feuersicherheit und der öffentlichen Gesundheit Bedacht zu nehmen“ habe. Ein Gesetz, das die zu gewärtigenden Enteignungen sicher stellte, war am 11. Juni 1874 ergangen und ließ sie „aus Gründen des öffentlichen Wohles“ zu. Die Anlage neuer Straßenzüge ist nach § 2 des Fluchtliniengesetzes unter Zugrundelegung von Bebauungsplänen möglich, um die Fluchten im voraus nach einem einheitlichen Plane, der die Größe und Richtung der anzulegenden Straßen, die Anlage öffentlicher Plätze und Parks regelt, festzulegen. Die in den Rahmen beider Gesetze fallende Anpassung an lokale Zustände blieb den Gemeinden durch Erlaß von Statuten vorbehalten.

Die durch die geschilderte Gesetzgebung den Kommunen zugewiesenen Mittel können nicht mehr genügen, um den heutigen Ansprüchen

des Verkehrs und der Gesundheit, zumal in Ansehung unzulänglicher Wohnungsverhältnisse, zu entsprechen. Sie bedürfen einer Ergänzung durch Zusammenlegung und Zonenenteignung, wobei erstere eine sachgemäße Erschließung des Baulandes in die Wege zu leiten und die Formen der Bauplätze zu regulieren hat, während letztere die Enteignung des an öffentlichen Straßen und Plätzen gelegenen Baugeländes, das eine zu geringe Tiefe besitzt, um allein bauwürdig zu sein, anstrebt. Beide Maßnahmen bezwecken die Schaffung bebauungsfähiger Grundstücke. Bisher sind ohne Zonenenteignung Straßendurchbrüche und eine Niederlegung zum Bewohnen nicht mehr geeigneter Viertel nur auf dem Wege privatrechtlichen Erwerbs oder durch das Ergehen eines, sich auf einen bestimmten Fall beziehenden Enteignungserlasses der Staatsregierung möglich. Bestrebungen, eine landesrechtliche Regelung herbeizuführen, wurden 1892 in die Wege geleitet, indem dem Herrenhause ein Gesetzentwurf unterbreitet wurde, Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern das Recht zu gewähren, bezüglich der Erschließung und zweckmäßigen Gestaltung von Baugelände in einem überwiegend unbebauten Teile des Gemeindegebietes nach endgültiger Feststellung des Fluchtlinienplanes die Umlegung, zum gleichen Zwecke behufs Verbesserung bebauter Teile die Zonenenteignung durchzuführen. Man dachte an eine Nachbildung der Tätigkeit der Generalkommissionen auf dem platten Lande, bezw. einen eventuellen Anschluß an diese. Der Entwurf gelangte nicht für die ganze Monarchie zur Verabschiedung, nur für die Stadt Frankfurt a. M. wurde ein entsprechendes Sondergesetz, die lex Adickes, erlassen.

Im Zusammenhange mit diesen Problemen stehen die Versuche, der bestehenden Wohnungsnot und den Mängeln der Kleinwohnungen abzuhelfen. Das Zusammenströmen großenteils unbemittelter Elemente in die Großstädte hat infolge des bedeutenden Steigens der Mietspreise trübe Wohnungsverhältnisse gezeitigt, die nur teilweise zu beseitigen eine der schwierigsten Aufgaben kommunaler Wohlfahrtspolitik ist. Insbesondere in den Industriestädten treten diese Erscheinungen zutage, weil die Schwankungen der wirtschaftlichen Konjunktur in ihnen am fühlbarsten werden. Die Bestrebungen der Bodenreform haben diese Mißstände aufdecken helfen, obschon die städtischen Verwaltungen vielfach früher Veranstaltungen getroffen haben, um die, infolge der schneller als die Löhne steigenden hohen Mietspreise, in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedrohten, erwerbstätigen Bevölkerungsklassen wirksam zu unterstützen, wobei in erster Reihe an die Förderung gemeinnütziger Bauvereine und die Erbauung von Kleinwohnungen für städtische Arbeiter zu erinnern ist. Es hat sich indes die Überzeugung gefestigt, daß eine Bekämpfung der Bodenspekulation bezw. der hohen Boden- und Mietspreise nur durch Einführung gewisser indirekter Verkehrsabgaben und Abänderung der staatlich veranlagten Realsteuern möglich

erscheint, womit eine angemessene Behandlung der Frage des Erwerbs von Grundstücken durch die Kommunen zu verbinden ist.

Zur Besserung der Wohnungsverhältnisse legte 1904 die preußische Staatsregierung dem Landtage einen bezüglichen Gesetzentwurf vor, der von den städtischen Verwaltungen im allgemeinen ablehnend beurteilt wurde, da seine Bestimmungen teilweise eine Beschränkung der Selbstverwaltung bezweckten und, wie eine Resolution des vierten allgemeinen preußischen Städtetages am 6./7. Dezember 1904 in Berlin sagte, „die vorgeschlagenen Abänderungen des Fluchtlinien- und Kommunalabgabengesetzes nicht geeignet sind, die nach Lage der geltenden Gesetzgebung vorhandenen Hindernisse einer leichten und umfassenden Erschließung von Baugelände in dem erforderlichen Umfange zu beseitigen und durch gerechte Verteilung der Straßenkostenbeiträge zu einer Besserung der Wohnungsverhältnisse beizutragen". Die übrigen, gebilligten Bestimmungen des Entwurfes betrafen den Erlaß von Wohnungsordnungen und die Einführung kommunaler Wohnungsinspektion, die, in einigen Großstädten bereits geschaffen, auch in den übrigen sich einbürgern wird.

Die Bestrebungen der großstädtischen Kommunen Straßenbau, Vor- und Umflut zu verbessern mußten infolge der überraschenden Entwicklung immer stärker gefördert werden. Klette [1]) schildert die Aufgaben, die der modernen Stadt in Betreff des Straßenbaues erwachsen, die dabei zu überwindenden Schwierigkeiten und die neuen zu Gebote stehenden technischen Hilfsmittel wie folgt: „Dem Verkehr sind Wege bereitet worden, groß in der Anlage, kürzend, bequem. Berge sind durchtunnelt worden, um Stadtteile durch Straßen mit einander zu verbinden, Straßen werden in verschiedenen Höhenlagen übereinander hinweggeführt, Bauwerke eigenartigster Konstruktion von gewaltigen Abmessungen werden zu dem gleichen Zweck errichtet. Neue Verkehrsmittel und neue Verkehrswege werden ausgebildet . . . ." Demnächst spricht er von der gewaltigen Steigerung des Verkehrs: „Zu den aus alter Zeit übernommenen Transportmitteln kamen neue, neben den freien Wagenverkehr trat der an die Schienen gebundene der Straßenbahnen. Die bewegenden Kräfte wurden andere, zu der tierischen Zugkraft gesellte sich die motorische, Dampf und Elektrizität hielten ihren Einzug in die Städte und stellten sich als Massentransportmittel ihnen zur Verfügung. Mit der Kraft wuchsen die im Straßenraum bewegten Lasten und drängten den Straßenbau in neue Bahnen. Der Radfahrsport führte ein weiteres neues Beförderungsmittel ein, und als aus dem Sport ein Verkehrsbedürfnis sich entwickelt hatte, forderte auch dieses besondere Berück-

[1]) „Tiefbau" aus „Die deutschen Städte", Dresdener Städteausstellung 1903; Seite 381.

sichtigung". Die Straßenreinigung, früher nur nebensächlich betrieben, wurde nunmehr von Wichtigkeit und mußte einheitlich geregelt werden. Entweder wurden die Anlieger durch ortspolizeiliches Statut zu ihr verpflichtet, oder, wo der Kommune auf Grund von Gewohnheitsrecht etwa die Reinigung zukam, diese systematisch in eigener Regie und unentgeltlich ausgeführt; wo dies nicht der Fall war, von ihr selbst oder einer besonderen Gesellschaft, gegen Zahlung von Gebühren bewirkt.

Es ist schwierig, die Bestrebungen der Städte, die Fortschritte der Technik im Beleuchtungswesen der Allgemeinheit zu nutze zu machen, unter einen einheitlichen Gesichtspunkt zu fassen. Sie beziehen sich sowohl auf Erfordernisse des Verkehrs, der industriellen und hauswirtschaftlichen Tätigkeit und erhöhter kultureller Ansprüche, wie auf die wachsende Neigung der Kommunen, sich — was desgleichen, wenn auch in geringerem Maße, von den noch zu behandelnden Wasserwerken und Schlacht- und Viehhöfen gilt, — wohl fundierte Erwerbseinkünfte zu schaffen. Es dürfte etwa ein Menschenalter verflossen sein, seitdem man mehr und mehr zu der Einsicht gelangte, wie wenig es sich mit dem Gemeinwohl vertrage, wichtige Monopolbetriebe privaten Unternehmungen zu überlassen. Bevor auf Gas- und Elektrizitätswerke des Näheren eingegangen werde, möge der sich in diesen wirtschaftlichen Anschauungen vollzogene Umschwung dargelegt werden.

Seit den Tagen von Adam Smith und der klassischen Schule der National-Ökonomie hatte sich, noch gefördert durch die Grundsätze des Freihandels die Idee eingebürgert, daß wirtschaftliche Betriebe allein dem privaten Unternehmungsgeiste zukämen, und ein gleiches Tun von Seiten des Staates oder ihm nachgeordneter Verbände ein nicht zu billigendes Hinneigen zu sozialistischen Theorien d. h. zur Vergesellschaftung wichtiger Produktionszweige bedeute. Dazu kam, daß man in weiten Kreisen den Staats- und Kommunalbeamten für nicht fähig hielt, privatwirtschaftliche Unternehmungen nach kaufmännischen Grundsätzen zu leiten und einen angemessenen Unternehmergewinn zu erzielen; man glaubte, daß es ihm an der notwendigen Initiative fehle, z. B. rechtzeitig technische Neuerungen und Verbesserungen einzuführen, oder, falls eine solche dennoch vorhanden, der schwerfällige Verwaltungsapparat sie bald ersticken werde. Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, daß, selbst in den größten Städten Deutschlands der damaligen Zeit, die Aufbringung des nötigen Kapitals zu solchen Zwecken schwierig gewesen wäre, da der kommunale Kredit nur ungenügend ausgebildet war, und die seit Ausgang der 40er Jahre des vorigen Jahrhunderts immer unsicherer werdenden politischen Verhältnisse, die Beteiligung privaten Kapitals an kommunalen Unternehmungen vielfach zurückgehalten hätten. Wie weit, von letzterem Umstande abgesehen, deutsches Kapital allein ausgereicht hätte, wird schwer zu entscheiden sein; jedenfalls sind die ersten Gas-

anstalten in Preußen unter erheblicher Anteilnahme ausländischen, insbesondere englischen Kapitals begründet worden, woran noch der Name der „englischen Gasanstalten" in Berlin erinnert.

Daß diese Anschauungen und Zustände überwunden wurden, ist auf folgende Tatsachen zurückzuführen. Der Aufschwung in der Entwicklung von Industrie, Handel und Verkehr seit den 60er Jahren ließ die Menge des in Deutschland befindlichen und fluktuierenden Eigenkapitals bedeutend anwachsen; es beschränkte sich, von der Anlage in der Landwirtschaft hier abgesehen, nicht wie früher in der Hauptsache auf industrielle und kommerzielle Unternehmungen, sowie auf Staatsanleihen, sondern wurde auch mehr und mehr in Pfandbriefen und städtischen Darlehen angelegt. Hierzu kam, daß mit dem Niedergange der Freihandelsschule in Deutschland und dem Aufkommen der schutzzöllnerischen Bewegung jene theoretische, grundsätzliche Opposition gegen Staats- und Kommunalbetriebe, die das „freie Spiel der Kräfte" zu behindern geeignet seien, zusehends an Einfluß verlor. Der wichtigste und schließlich ausschlaggebende Grund war jedoch die schlechte Erfahrung, welche eine Anzahl von Städten mit privaten Unternehmungen in Rede stehender Art machten, insofern als es letzteren in erster Linie um die Ausschüttung erheblicher Dividenden, weniger um die Förderung des öffentlichen Wohles zu tun war. Daneben machte sich die richtige Erwägung geltend, daß die hohen erzielten Unternehmergewinne, wenn auch nicht in dem Maße wie bei privaten Betrieben, doch in angemessener Höhe, unter Berücksichtigung von Zinsen und Amortisationen der zwecks Aufkauf jener aufgenommenen Anleihen, der Allgemeinheit zu gute kommen müßten, um etwa zur Ermäßigung hoher Steuersätze zu dienen. Die Frage, welche kommunalen Betriebe und inwieweit ihre Selbstkosten einschließlich Verzinsung und Amortisation zu decken haben, ist anderorts zu behandeln, hier ist zunächst die Entwicklung, die zu den heutigen grundsätzlichen Anschauungen führte, darzulegen.

Gas- und Wasserwerke sind die ersten Veranstaltungen, die von den Kommunen in eigene Verwaltung genommen wurden, da bei ihnen die Schattenseiten des privaten Monopolbetriebes am stärksten hervortraten. Die weit später zur Errichtung gelangten Elektrizitätswerke sind großenteils sofort von den Städten selbst erbaut und in eigene Regie genommen worden. Wo dies nicht der Fall war und ist, haben durchweg vorteilhafte Verträge die Rechte der Stadtverwaltungen und der Allgemeinheit sicher gestellt, da die Kommunen, welche bereits durch Gaswerke in gewisser Hinsicht ausreichend mit Licht versorgt wurden, in der Lage waren, sich günstige Bedingungen zu sichern, deren wichtigste es zu sein pflegt, daß nach einer Reihe von Jahren die ganze Veranstaltung unentgeltlich oder gegen Zahlung einer gewöhnlich mäßigen Veräußerungssumme in ihr Eigentum übergeht.

Die Fortschritte der Beleuchtungstechnik in den Großstädten sind augenfällig. An die Stelle der alten Schnittbrenner, die nur eine geringe Leuchtkraft zu erzielen vermochten, traten andere mit einer vorteilhafteren Lichtentwicklung, die unter dem Namen „Intensivbrenner“ bekannt sind. Die ständig schärfer werdende Konkurrenz mit dem elektrischen Lichte mußte indes die Gastechniker auf eine weitere Verstärkung des Lichteffektes — ohne jene lästige Wärmeausstrahlung, die der Bunsenflamme anhaftet — hinarbeiten lassen; sie wurde erreicht durch die Erfindung des Auer'schen Glühstrumpfes, der, seit den letzten 20 Jahren ständig verbessert, dem elektrischen Lichte ebenbürtig geworden ist. In der Straßenbeleuchtung ist die Gasglühlichtlaterne z. Zt. vorherrschend, sie hat nur die Lichtversorgung der Luxus- und Hauptverkehrsstraßen den Bogenlampen überlassen müssen.

Bis unlängst hatte man allgemein angenommen, daß die Gas-Beleuchtung bald gänzlich vor der elektrischen zurückweichen werde; es hat sich jedoch gezeigt, daß trotz der in den technischen Einrichtungen begründeten, noch nicht befriedigenden Ausnutzung der Kohlen im Vergasungsprozesse, das Leuchtgas billiger als das elektrische Licht ist, vorausgesetzt nicht für die Gewinnung des elektrischen Stromes Wasserkraft verwandt werden kann. Jener Umstand mag sich noch mehr zu Gunsten des Leuchtgases ändern, wenn allgemein ein Mischgas von Steinkohlen- und Wassergas zur Verbrennung gelangt, welches sich dadurch gewinnen läßt, daß Wassergas während der Vergasung der Kohlen durch die Retorten geleitet wird. Hierdurch ist ein billiges Gas, das einen für die Glühstrümpfe hinreichenden Heizwert hat, zu erzielen und der Bedarf an Gaskohlen zu verringern. Neben dem Gasglühlichte sind die Fortschritte auf dem Gebiete der elektrischen Beleuchtung naturgemäß nicht zu unterschätzen; von den anfangs auf den Straßen angebracht gewesenen Glühlampen bis zu Bogenlicht, Bremer- und Nernstlampe ist manche Verbesserung gezeitigt worden. Soweit heute zu übersehen ist, werden Leuchtgas und Elektrizität auf lange hinaus die Straßenbeleuchtung beherrschen.

Die Anlage und der Betrieb von Straßenbahnen ist bisher nur von verhältnismäßig wenig Städten in die Hand genommen worden, da die meisten vor den hohen Anlagekosten zurückschreckten. Auch hier ist vielfach vertragsmäßig vereinbart, daß nach einer Reihe von Jahren die Straßenbahnen in das Eigentum der Kommunen übergehen oder diesen zum wenigsten ein Vorkaufsrecht zusteht. Aus Gründen des Tiefbaus, der Straßenbefestigung und verkehrspolitischer Grundsätze der Städte unter Berücksichtigung des Bebauungsplans, wie der zweckentsprechendsten Verbindungen mit Vororten und Nachbargemeinden wird sich die Vereinigung verkehrstechnischer und baupolizeilicher Funktionen immer dringlicher erweisen, und die größeren Städte werden, soweit dem nicht

Verträge entgegenstehen, und es ihre finanzielle Lage gestattet, bald genötigt sein, zum Ankauf der in ihrem Gebiete befindlichen Straßenbahnen zu schreiten.

Hygienisch so wichtig wie Pflasterung und Reinhaltung der Straßen ist eine richtige Entwässerung der städtischen Grundstücke, die Ableitung aller Arten von Abwässern und eine sachgemäße Beseitigung der Fäkalien. Das Problem, dies in einwandsfreier Weise auszuführen, ist bis heute noch nicht völlig gelöst. Mit der steigenden Einwohnerzahl der Städte und der Zunahme der gewerblichen Betriebe vergrößerte sich die Menge der abzuleitenden Wässer enorm, und die städtischen Verwaltungen hatten große Schwierigkeiten, sich ihrer zu entledigen. Daneben wurden die Klagen der Anlieger an den Bächen und Flüssen, in welche die Kommunen ihre ungeklärten und wenig gereinigten Abwässer führten, über die zunehmende Verunreinigung immer dringender. Auf Veranlassung der Staatsregierung suchte die Polizeiverwaltung der bezüglichen Großstädte gegen Private und Gewerbetreibende, welche größere Mengen mehr oder weniger verunreinigter Abwässer der städtischen Vorflut zuführten, — es sei an Brauereien erinnert, deren Wässer wegen vieler, in ihnen vorhandener organischer Bestandteile zu den am schwierigsten zu behandelnden gehören — mit Zwangsmaßregeln vorzugehen und ihnen vor Ablassung ihrer Abwässer in die städtischen Gräben und Kanäle eigene Klärung vorzuschreiben, eine Maßregel, die wenig fruchten konnte, da eine Kontrolle sich schwer ermöglichen ließ. Es mußten die Städte die Klärung selbst vorzunehmen suchen. Eine wesentliche Verbesserung war die Anlage von Klärbecken, in denen mechanisch oder durch Zusätze von Chemikalien die Abwässer geklärt wurden; nur bereitete die Beseitigung und Verwertung des Fäkalschlammes zunächst nicht geringe Mühe, da seine Abnahme durch die Landwirtschaft kaum möglich war. Diese Schwierigkeiten bestehen teilweise noch heute, sie sind zu vermindern, wenn die Verwertung sich durch Zusatz von Kohle zur Herstellung von Briketts oder Kalk und gewissen Chemikalien, um ein brauchbares Düngemittel zu erzielen, event. durch Gewinnung des im Schlamme befindlichen Fettes erreichen läßt. Die Regenerierung der Abwässer durch das biologische Verfahren im großen Stile scheint befriedigende Ergebnisse kaum gezeitigt zu haben. Als weiteres Mittel, die Abwässer zu klären, sind Rieselfelder zu nennen. Heute rieselt bereits eine größere Anzahl deutscher Städte und ohne Zweifel hat dies Verfahren große Vorteile für sich, wenn die geologischen und physikalischen Eigenschaften des dazu verwandten Bodens günstige sind. Andererseits bedarf es zu ihrer Anlage umfassender Landkomplexe, die zu erwerben häufig recht schwierig ist, daher in dieser Hinsicht das wenig Raum beanspruchende Klärbecken Vorzüge aufweist. Jedoch ist nicht außer Acht zu lassen, daß Rieselfelder agrikulturell gut ver-

wertbar sind, und die auf ihnen gezogenen landwirtschaftlichen Produkte als gesundheitlich einwandsfrei in Verkehr gebracht werden können. Nach Verlassen der Rieselfelder haben ferner die geklärten Abwässer zu Beanstandungen kaum je Veranlassung gegeben. In allen größeren deutschen Städten ist Kanalisation und eins der beiden Klärverfahren zur Einführung gelangt; in nicht zu ferner Zeit werden in den geschlossenen Ortschaften offene Vorflutgräben und Rinnsale wenig mehr vorhanden sein. Von besonderer Wichtigkeit ist die Möglichkeit, die menschlichen Fäkalien durch Abschwemmung unmittelbar der Kanalisation zuzuführen, wodurch der Durchseuchung des Bodens und der Entstehung und Ausbreitung von Epidemien entgegengearbeitet wird. Mit welchen Schwierigkeiten die Anlage von Kanalisationsleitungen in den Großstädten neben ungünstiger Bodenbeschaffenheit, zu hohem Grundwasserstand, Fließsand und Bodensenkungen zu kämpfen hat, geht aus dem Umstande hervor, daß unter der Oberfläche des Straßenbodens auf beschränktem Raume außer den Gas- und Wasserleitungen, Feuer- und Fernsprechkabel, Telegraphen- und Starkstromkabel für Beleuchtungszwecke untergebracht sind, deren Tieflage und Anordnung sorgsam zu erwägen ist.

Die Beseitigung des Mülls erfolgt ähnlich wie die Straßenreinigung häufig von den Städten selbst oder durch Gesellschaften, welche aus seiner Verwertung Überschüsse zu erzielen wissen.

Ein weiteres bedeutsames Feld städtischer Betätigung ist die Wasserversorgung. Die überwiegende Mehrheit der preußischen Großstädte ist im Besitz eigener Wasserwerke, die großenteils um den Anfang der 60er Jahre von privaten Gesellschaften angelegt, allmählich in ihr Eigentum gelangten. Ihre Errichtung hatte sich als Notwendigkeit erwiesen, als die zunehmende Bebauung des städtischen Geländes eine weitere Inanspruchnahme der in den Städten belegenen Brunnen zu Trinkwasserzwecken wegen der Durchsetzung des Bodens mit Krankheitserregern aller Art aus sanitären Gründen verbot. Anfangs wurde nur wenig gereinigtes Flußwasser, soweit nicht Quellwasser zur Verfügung stand, den Konsumenten dargeboten, doch mußte der Verunreinigung der Flußläufe wegen eine stärkere Filtration bald Platz greifen. Später entzog man das Wasser nicht mehr dem Flußbette unmittelbar, sondern seinem Grundwasserstrome. Sofern heute Fluß- oder Binnenseewasser verwandt wird, findet eine sehr sorgfältige Filtration des Wassers statt, das durchweg keimarm, klar und nur geringen Temperaturschwankungen unterliegend den Verbrauchern geliefert wird.

Die rapide Zunahme der städtischen Bevölkerung hat die Wasserwerke eine erhebliche Vergrößerung und Erweiterung ihres Rohrnetzes erfahren lassen, aus welchem Grunde das Bestreben der Stadtverwaltungen darauf gerichtet ist, tunlichst für längere Zeiträume den Sorgen der

Wassergewinnung enthoben zu sein. Bisweilen wird Quell- und Grundwasser eines größeren Gebietes in gebirgiger Gegend durch die Anlage von Stollen für die Wasserwerke gewonnen; wichtiger ist indes die Erbauung von Talsperren. Ihr Prinzip besteht darin, zwecks Zurückhaltens des Meteorwassers, das sonst ungenutzt abläuft, in engen Tälern durch Schaffung breiter und stark fundamentierter Sperrmauern Stauweiher zu schaffen, die in regenarmer Zeit größere Wassermengen abzugeben vermögen. Wichtig sind Talsperren auch für die Errichtung elektrischer Kraftwerke, die sich die Wasserkraft zu Nutze machen, um Stadt- und Landgemeinden, Private und Gesellschaften mit Strom für Kraft- und Leuchtzwecke zu versorgen. Da die Erbauung von Talsperren sehr kostspielig ist, sind verschiedentlich die beteiligten Kommunalverbände mit den übrigen Interessenten zu Zwangsgenossenschaften, von denen der Ruhrtalsperrenverein für die Wasserversorgung des niederrheinisch-westfälischen Industriegebietes von Bedeutung werden wird, vereinigt worden.

Voraussetzung, durch die Trinkwasserversorgung auf die sanitären Verhältnisse einzuwirken, ist allgemeiner Anschlußzwang und das Verbot, innerhalb der bebauten Ortschaft, bezw. im Bereiche des Leitungsnetzes, aus Brunnen, Teichen und Quellen Wasser für Trinkzwecke zu entnehmen. Man darf ohne Zweifel behaupten, daß diesen Grundsätzen überall in den deutschen Städten entsprochen wird, und es streng verpönt ist, in wasserarmen Zeiten oder bei starkem Konsum unfiltriertes Wasser in die Leitungen einlaufen zu lassen.

Die Beschaffung und Verwendung filtrierten Wassers ist aus dem weiteren Grunde für die Bewohner der Großstädte bedeutsam, weil die Anlage von Badeanstalten in der Regel den Bezug von Leitungswasser bedingt. Private Badeanstalten kommen wegen ihrer verhältnismäßig hohen Preise für die Allgemeinheit weniger in Betracht, legen auch vielfach ihr Hauptgewicht auf Wannen-, Dampf- und Lichtbäder. Wegen der Anforderungen, die betreffs Ausstattung und Komfort unter Beobachtung sehr verschärfter sanitärer Vorschriften an den Betrieb von Badeanstalten gestellt werden, findet sich kaum ein Unternehmer, der zu mäßigen Preisen eine solche betreiben wird, sofern ihm nicht eine Zinsgarantie von Seiten der Gemeinde bewilligt würde. Aus diesen Gründen haben die Großstädte den Bau und Betrieb von größeren Badeanstalten durchweg selbst in die Hand genommen, obschon diese sich selten rentieren und Zinsen und Amortisation des investierten Kapitals nicht aufzubringen in der Lage sind, indes für die Allgemeinheit einen erheblichen Vorteil bedeuten, insbesondere, wenn dem Wohle der arbeitenden Klassen durch Einrichtung von „Volksbädern“ zu herabgesetzten Preisen gedient wird.

Den Zwecken kommunaler Hygiene dient ferner der Betrieb städtischer Vieh- und Schlachthöfe. Nachdem die Gefahren der Trichinen,

des Bandwurms und sonstiger parasitärer Leiden erkannt waren, mußte eine zwangsweise systematische Fleischbeschau in Schlachthäusern Platz greifen, während die Gefahr der Weiterverbreitung von Viehseuchen die Zentralisation des Schlachtviehs in Viehhöfen angemessen erscheinen ließ. Indem man die Schlachtungen aus den Wohnungen der einzelnen Metzger in Schlachthöfe verlegte, beseitigte man die bedenklichen Nachteile, die das Schlachten der Tiere und die Verstreuung animalischer Bestandteile über das Weichbild der ganzen Ortschaft herbeiführte. Es konnten trotz Beobachtung größter Reinlichkeit eine Verunreinigung des Grundwassers und der nahe gelegenen Wasserläufe, die Entwicklung von Ungeziefer und Krankheitserregern nicht ausbleiben, abgesehen von dem Vorhandensein ekelerregenden Geruches, der weithin die Anwohner belästigte. Durch den dauernden Transport von Vieh zu den einzelnen Schlachtstellen wurden endlich die benutzten Straßen und Wege in erheblichem Maße verunreinigt.

Außer der Berücksichtigung sanitärer Verhältnisse bietet der zentralisierte Schlachthof mannigfache Vorteile. Es ist in anders wirtschaftlichem Maße wie vordem möglich, die sich beim Schlachten ergebenden Abfälle und Nebenprodukte wie Därme, Felle, Borsten und Wampendünger zu verwerten, wie insbesondere das Erzeugen von Talg in Talgschmelzen in nicht geringem Umfange in den Schlachthöfen betrieben wird. Infolge der Anlage von Kühlhäusern kann das geschlachtete Fleisch unbeschadet längere Zeit aufbewahrt werden, und die städtischen Bewohner entgehen dem Nachteile, junggeschlachtetes Fleisch zu genießen, was früher in der heißen Jahreszeit wegen der mangelhaften Kühlvorrichtungen kaum zu vermeiden war.

Um den Handel mit Schlachtvieh zu fördern, sind mit vielen Schlachthäusern Viehhöfe und Viehbörsen verbunden, die wöchentlich mehrfach stattfinden; Bahnanschlüsse bewirken, daß die Anfuhr des Viehs schnell und ohne Umladung von statten geht, sofortige veterinärpolizeiliche Untersuchungen vermögen den Ausbruch von Seuchen auf ein Minimum zu reduzieren. Sicherlich wäre es vordem nicht möglich gewesen, die gefürchtete und sehr ansteckend wirkende Maul- und Klauenseuche auf das Äußerste zu beschränken. Mit den geschilderten Einrichtungen hat eine zweckmäßige Grenzüberwachung zur Kontrolle des eingeführten Schlachtviehs Hand in Hand zu gehen. Das Interesse der Landwirtschaft ist daher mit einem zentralisierten Schlacht- und Viehhofbetriebe eng verknüpft. Die gesetzliche Regelung der geschilderten Verhältnisse ist nicht ohne Schwierigkeiten verlaufen; es galt den Widerstand der Schlächter zu überwinden, die ihre Gewerbefreiheit durch den Schlachthauszwang bedroht glaubten. Streitigkeiten entstanden auch mit der Landwirtschaft darüber, ob das auf dem Lande geschlachtete Fleisch beim Eintritt in die Stadt nochmals gegen Zahlung

von Gebühren beschaut werden müsse, Fragen, die bis heute noch nicht völlig erledigt sind. Nachdem in den 60er Jahren die Gefahr der Trichinen und anderer menschlicher Parasiten erkannt war, wurde von Seiten der Hygiene eine gesetzliche Regelung der Fleischbeschau für totes und lebendes Vieh gefordert. Insbesondere der Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege erwarb sich bleibende Verdienste in der Agitation gegen die veralteten und sanitär unzulänglichen Zustände.

Das Gesetz betreffend die Errichtung öffentlicher, ausschließlich zu benutzender Schlachthäuser vom 18. März 1868 und das zur Abänderung und Ergänzung dieses Gesetzes am 9. März 1881 ergangene räumten den Gemeinden weitgehende Rechte ein, indem sie ihnen Befugnis zur Errichtung obligatorisch zu benutzender Schlachthäuser mit Untersuchungszwang gaben. In dem Gesetze von 1881 finden sich Bestimmungen über das Verbot für städtische Schlächter, außerhalb der Stadt ihren Schlachtbetrieb auszuüben. Den besonderen lokalen Verhältnissen entsprechend, ergänzen Polizeiverordnungen und Ortsstatute die allgemeinen Vorschriften der beiden Gesetze, insbesondere die Untersuchung des in den Stadtbezirk eingeführten frischen Fleisches, die Errichtung einer städtischen Freibank, bezw. den Verkauf minderwertigen Fleisches u. a. Unter dem 1. April 1903 trat das Reichsgesetz vom 3. Juni 1900 betr. die Schlachtvieh- und Fleischbeschau in Kraft, im Anschluß dessen ein preußisches Ausführungsgesetz vom 28. Juni 1902 erging. Es regelt in der Hauptsache die Untersuchung frischen und die Trichinenschau frischen und zubereiteten Fleisches, das aus dem Auslande in das Zollinland eingeht, durch Errichtung von Untersuchungsanstalten, welche die Städte mit ihrer Fleischbeschau verbinden. Die landesstaatliche Überwachung der Schlacht- und Viehhöfe in gewerbepolizeilicher Hinsicht steht der Regierung auf Grund des Reichsviehseuchengesetzes vom $\frac{\text{23. Juni 1880}}{\text{1. Mai 1894}}$ zu. Daß die Errichtung und Verwaltung der Schlacht- und Viehhöfe durch die Gemeinden selbst, nicht durch Private, Genossenschaften oder Innungen geschieht, liegt an den Unzuträglichkeiten, die ein Betrieb durch diese mit sich bringt.

Neben dem Fleische bedürfen die sonstigen Nahrungsmittel einer eingehenden Kontrolle, um Zusätze, Verfälschungen und Unreinlichkeiten zu hindern und dem Ausbruch von Krankheiten und Vergiftungen vorzubeugen. Eine Anzahl preußischer Großstädte hat eigene Nahrungsmittelämter eingerichtet, die durch häufige, unvermutete Warenentnahmen Verfälschungen zu unterdrücken suchen. Vielfach kommen diese Funktionen der Polizei unmittelbar zu, die des Ferneren bei Ausbruch von Infektionskrankheiten zunächst die erforderlich werdenden Vorbeugungsmaßregeln und Desinfektionen zu treffen hat.

Die letzte sanitäre Fürsorge, welche eine Gemeinde ihren Bewohnern zuteil werden läßt, trifft diese nach ihrem Tode. Aus Gründen der Hygiene, daher auch der Medizinalstatistik, deren sorgfältige Aufnahme für die Kenntnis und Bekämpfung ansteckender Krankheiten von ungemeiner Wichtigkeit ist, findet sich die obligatorische Leichenschau häufig in deutschen Städten. Solange allerdings in Preußen die Leichenschau nicht auch obligatorisch auf dem platten Lande ausgeübt wird, was ohne Zweifel nur unter Überwindung großer Schwierigkeiten möglich ist, muß die preußische Medizinalstatistik Lücken aufweisen, obschon die preußischen Groß- und Mittelstädte in nicht ferner Zeit die obligatorische Leichenschau zur Einführung gebracht haben werden. Am leichtesten läßt sie sich einrichten, wenn die Leichen, in der Friedhofshalle aufgebahrt, von dieser, nicht von der Wohnung aus, zur Bestattung gelangen. Daß der Anlage der Friedhöfe eine besondere Sorgfalt zuteil werden muß, sowohl was ihre Lage zu den menschlichen Wohnstätten wie ihre Entwässerung anlangt, ist in Ansehung der Untersuchungen Pettenkofers über den Einfluß des Grundwasserstandes bei Epidemien selbstverständlich, wenngleich die von ihm behauptete Kausalität zwischen Grundwasserstand und Ausbruch einer Typhusepidemie als nicht stichhaltig zu erachten ist. Bedenken muß es erregen, wenn infolge der fortschreitenden Bebauung insbesondere ältere Friedhöfe inmitten des Baurayons liegen und durch das starke Anwachsen der Städte die neuangelegten Friedhöfe erhebliche Erweiterungen erfahren, was beträchtliche finanzielle Aufwendungen erforderlich macht [1]). In der städtischen Flur angelegte Friedhöfe hindern bisweilen nicht wenig die großstädtische Entwicklung und Bebauung, welche Erwägungen zweifellos auch in Preußen der Feuerbestattung, bezw. der Erbauung von Krematorien, die Wege bahnen werden, zumal der Widerstand gegen sie aus religiösen Beweggründen abzunehmen scheint.

Die hygienische Fürsorge der Kommunen grenzt in vielen Fällen an die in sozialer und kultureller Hinsicht zu leistende, sodaß Schul-, Gewerbe- und Krankenhygiene anderorts im entsprechenden Zusammenhange zu erwähnen sind. In Betreff der hygienischen kommunalen

[1]) Rettich, Das Begräbniswesen Stat. Jb. D. St. Bd. VI, S. 183 ff. „Die Friedhöfe nehmen durchschnittlich (1893/4) 1,04 % der Gesamtfläche des Stadtgebietes ein, während den gemeinsamen, für die Erholung der Lebenden dienenden öffentlichen Anlagen etwas mehr als das doppelte, nämlich 2,88 % gewidmet sind. Dabei wird dieses Durchschnittsverhältnis nur durch die außerordentliche Ausdehnung der öffentlichen Anlagen in Cassel und Potsdam erbracht, während in einer Anzahl anderer Städte das Verhältnis für die Lebendigen noch sehr viel ungünstiger liegt. In Crefeld beispielsweise sind für die Begräbnisstätten 12 %, für die Erholungsstätten nur 6, in Dortmund für diese gar nur 2 und für die ersteren 13 % der Gesamtfläche verwendet . . . .“

Fürsorge sagt Nowack[1]): „Alle die scheinbar so künstlichen Betriebe der Wasserversorgung und Kanalisation, der Müllbeseitigung und Wohnungspflege, der Nahrungsmittelüberwachung und Seuchenbekämpfung, die jetzt gewissermaßen die Wahrzeichen der modernen Stadt geworden sind, bezwecken im Grunde nichts anderes als dem Menschen wenigstens annähernd die ursprünglichen natürlichen Verhältnisse der Luft, des Wassers und der Erde zu gewähren, aus denen er hervorgegangen ist, und deren er zu seiner vollen Leistungsfähigkeit ebenso sehr bedarf wie zu seinem Wohlbehagen und seiner Weiterentwicklung."

Die Aufgaben der Kommunen in „sozialer" Beziehung umfassen zunächst die Fürsorge für die Minder- und Unbemittelten, wie Minderjährigen in Zeiten von Krankheiten, Siechtum, Arbeitslosigkeit und sonstiger Unterstützungsbedürftigkeit, soweit nicht der Staat oder gewisse Korporationen aus öffentlich-rechtlichen Gründen dazu verpflichtet sind, ferner die Bestrebungen jenen Bevölkerungsschichten die kulturellen Errungenschaften der Gegenwart in angemessener Weise zugänglich zu machen, wobei insbesondere an Volksschule, Fortbildungsschule u. a. m. zu erinnern ist.

Neben der Volksschule ist die Armenpflege, die seit einem Menschenalter völlig neue Bahnen eingeschlagen hat, die wichtigste soziale Tätigkeit der Großstädte. Bis zur Einführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 bezw. des preußischen Ausführungsgesetzes vom 8. März 1871 war für Preußen das Allgemeine Landrecht verbindlich, welches den armenrechtlichen Grundsatz vertrat, daß die Unterhaltung der ortsansässigen Armen den betreffenden Gemeinden zufalle, während die Kosten für Unterstützungsbedürftige, die einer Blöden-, Siechen- oder ähnlichen Anstalt zugewiesen wurden, von Landarmenverbänden, die aus einer Mehrzahl von Gemeinden bestanden, zu tragen waren. Dieser Standpunkt war seit Beginn der 60 er Jahre nicht mehr aufrecht zu erhalten. Die Entwicklung von Bergbau und Industrie, wie die Einführung der Gewerbefreiheit ließen eine immer größere Menge Arbeitsuchender in die Städte strömen. Das Freizügigkeitsgesetz seinerseits bestimmte, daß eine Gemeinde einen Zuziehenden nur dann zurückweisen könne, wenn es ihr gelänge nachzuweisen, daß derselbe körperlich nicht imstande sei, sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen einen das Existenzminimum erreichenden Verdienst zu sichern. Die Besorgnis, daß der Betreffende in Zukunft unterstützungsbedürftig werden kann, ist in Gemäßheit des Freizügigkeitsgesetzes nicht als Grund anzusehen, ihm die Niederlassung in der Gemeinde zu verwehren. Nur wenn diese in der Lage ist zu beweisen, daß die kurze Zeit nach dem Zuzuge eintretende Unterstützungsbedürftigkeit

[1]) „Die öffentliche Gesundheitspflege", Deutsches Städtebuch, S. 455.

nicht die Folge einer vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit ist, vielmehr vor dem Eintreffen in dem Gemeindebezirke in den Verhältnissen des Zuziehenden begründet lag, darf sie die Fortsetzung des Aufenthalts hindern.

Auf dieser Grundlage baute das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, dessen Bestimmungen von Bedeutung geworden sind, weiter. Es setzt zunächst fest, daß jeder Unterstützungsbedürftige vorläufig von dem Ortsarmenverbande zu unterstützen ist, in dessen Gebiete er sich zur Zeit seiner Bedürftigkeit aufhält. Endgültig fällt er hingegen dem Ortsarmenverbande seines Unterstützungswohnsitzes, welcher dem ersteren Verbande alle von ihm verauslagten Unkosten rückzuerstatten hat, zur Last. Der Unterstützungswohnsitz wird in Gemäßheit einer Novelle von 1894 nach geltendem Recht neben Abstammung und Verehelichung nach vollendetem 18. Lebensjahre durch einen ununterbrochenen zweijährigen Aufenthalt erworben. Sofern der Unterstützte keinen Unterstützungswohnsitz hat, fällt er den in den einzelnen Bundesstaaten gebildeten Landarmenverbänden zur Last [1]). Als Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung der zwischen Armenverbänden entstandenen Streitigkeiten wurde das Bundesamt für das Heimatwesen errichtet. Nach Art. 4 der Reichsverfassung ist das Reich nicht für das gesamte Armenrecht, sondern nur für Heimats- und Niederlassungsverhältnisse zuständig, demgemäß die in einzelnen Bundesstaaten noch bestehenden Ehe- und Niederlassungsverbote aufgehoben wurden, was in Preußen durch Gesetz vom 31. Dezember 1842 geschehen war.

Die offene Armenpflege ist für die deutschen Städte stets wichtiger gewesen als die geschlossene. Im Gegensatz zu England hat man immer an der Auffassung festgehalten, daß die Unterbringung eines schuldlos Verarmten in einem Armenhause in vielen Fällen als unbillig und eine Art Freiheitsentziehung zu erachten ist, insbesondere wenn der Bedürftige nach Erhalt einer bestimmten Unterstützung in der Lage ist, seinen Haushalt weiterzuführen. Eine durchgängige Anwendung der geschlossenen Armenpflege legt den Kommunen bedeutendere Opfer auf, als wenn sie einen Teil der Bedürftigen in deren Wohnung unterstützen. Geringer werden erstere Aufwendungen nur, wenn die Armenhäuser ihre Entstehung milden Stiftungen verdanken, Eigenvermögen besitzen oder dauernde Zuweisungen von dritter Seite erhalten.

Bis in die 60 er Jahre war die offene Armenpflege in Deutschland zentralistisch organisiert; die Mittelspersonen zwischen Armenbehörde und unterstützungsbedürftigen Armen waren von der Stadtgemeinde angestellte und besoldete Armenaufseher, welche, ohne häufig eine ge-

---

[1]) Bayern, wo das Unterstützungswohnsitzgesetz nicht zur Einführung gelangt ist, gilt armenrechtlich als Ausland.

nauere Kenntnis von den wirtschaftlichen Verhältnissen der ihrer Obhut anvertrauten Armen zu besitzen, in der Regel diesen Geldunterstützungen zukommen ließen, unbekümmert, ob nicht eine andere Art der Unterstützung einzutreten habe. Der sich steigernde Zuzug in die Städte mußte bei dieser Praxis die Ausgaben der offenen Armenpflege ins Ungemessene anschwellen lassen. Von der Heydt in Elberfeld gab Ende der 50er Jahre durch Schaffung angemessenerer armenrechtlicher Normen den Anstoß zu einer Umwälzung, die in der sozialen Fürsorge der letzten Jahrzehnte mit an erster Stelle steht und die zentralisierte Armenpflege allmählich aus sämtlichen Großstädten verschwinden ließ.

Die Grundgedanken des „Elberfelder Systems“: Dezentralisation der Verwaltung und Individualisierung der Pflege sind bis heute bestehen geblieben, nur ist es nicht möglich gewesen, sie in ursprünglicher Fassung beizubehalten. Danach sollen keinem ehrenamtlichen Pfleger mehr als vier unterstützungsbedürftige Familien für einen gleichen Zeitraum zugewiesen werden; die Armenpfleger haben in ihren Bezirksversammlungen selbst über die von ihnen für notwendig befundenen Unterstützungen, die in der Regel nur auf 14 Tage zu bewilligen sind, zu beschließen. Seitens der Kommunen ergeht an die Pfleger eine genaue Instruktion über ihre Tätigkeit, die einer entsprechenden Kontrolle unterworfen ist. Obgleich in Gemäßheit der Städteordnungen und der §§ 4, 5 des preußischen Gesetzes vom 8. März 1871 jeder stimmberechtigte Bürger verpflichtet ist, die Wahl zu einem unbesoldeten Amte in der städtischen Armenpflege anzunehmen, so haben sich, insbesondere in Industriestädten, häufig nicht genügend geeignete Personen gefunden, daher den Pflegern nicht selten mehr als vier unterstützungsbedürftige Familien zugeteilt werden müssen. Nach außen ist die offene Armenpflege derartig organisiert, daß die Gemeinde in eine Anzahl von Armenbezirken eingeteilt wird, deren Geschäfte von Vorstehern, unter denen eine bestimmte Zahl von Pflegern tätig sind, geführt werden. Der Schwerpunkt des Elberfelder Systems liegt in dem Rechte der Armenpfleger, über die von ihnen für notwendig befundenen Unterstützungen selbst zu beschließen, da nur durch autonome Mitarbeit in der städtischen Verwaltung ihr dauerndes und gewissenhaftes Interesse für die Zwecke der Armenpflege gesichert bleiben kann.

Im Einzelnen ist in Betreff der Organisation des Armenwesens nach Elberfelder System in preußischen Großstädten zu bemerken:[1] „In einigen Städten werden in den Bezirken eine Anzahl Armenpfleger für kleinere Pflegschaften angestellt, die gemeinsam in der Bezirksversammlung die Armenfälle nach der Prüfung des Pflegers begutachten und empfehlende Beschlüsse fassen. Die Entscheidung steht bei

[1]) Klumker, Stat. Jahrb. D. St. Bd. IX, Seite 257.

der Armenbehörde, der die Vorsteher der Bezirke nicht oder nur zum Teil angehören. Hierzu gehören die Städte Altona, Bochum, Crefeld, Frankfurt a. M. und Posen."

„Bei einer zweiten Gruppe haben die Bezirksversammlungen in gewissen Grenzen das Recht, über die Unterstützungsanträge zu beschließen, der Armenbehörde steht dann das Recht der Aufsicht zu, nötigenfalls darf sie die Beschlüsse der Bezirksversammlungen umstoßen. Die Beziehungen zwischen Bezirksversammlung und Armenbehörde sind da am engsten, wo die Bezirksvorsteher auch Mitglieder der Armenbehörde sind, so in Cassel, Charlottenburg, Dortmund, Duisburg, Essen (Ruhr), Halle (Saale) und Wiesbaden. Dagegen sind die Bezirksvorsteher nicht an sich Glieder der Armenbehörde in Berlin, Cöln und Magdeburg. Die Verbindung beider wird hier durch gemeinsame Sitzungen der Behörde mit allen Bezirksvorstehern, durch Entsendung von Mitgliedern der Armenbehörde in die Bezirksversammlungen und dergleichen aufrecht erhalten".

„In dringenden Fällen ist ein unmittelbares Eingreifen auch der unteren Organe überall selbstverständlich und wird meist ausdrücklich unter Vorbehalt nachträglicher Genehmigung durch Bezirksversammlung und Verwaltung vorgesehen. Dieser unmittelbaren Hilfe ist eine genaue Grenze gezogen in Cassel (Armenpfleger das Notwendigste), Charlottenburg (Armenkommissionsvorsteher aus dem eisernen Fonds bis Mk. 10.—), Berlin (Vorsteher allein Mk. 6.—, mit einem Armenpfleger Mk. 15.—), in Cöln (Mk. 8.—). Hierbei ist der Armenpfleger meist an die Mitwirkung des Bezirksvorstehers gebunden, so beispielsweise in Essen und Halle (Saale)".

„Die pflegerischen Kräfte werden teils von den Stadtverordneten, teils von der Armenbehörde oder der Bezirksversammlung gewählt".

„Der Armenbehörde gehören außer den bisher erwähnten Mitgliedern noch Geistliche oder Vertreter von Kirchengemeinschaften an in Duisburg, Halle (Saale) und Essen (Ruhr), ferner Volksschulrektoren in Halle (Saale) und dortselbst noch der Vorsteher des Frauenvereins für Waisenpflege".

Die geschlossene Armenpflege steht in enger Verbindung mit den Organen der offenen Armenpflege. Die Armenpfleger veranlassen in notwendigen Fällen die Überweisung von Bedürftigen in Armenhäuser nachdem die Bezirksversammlung sich gutachtlich geäußert und die Armenbehörde die Aufnahme genehmigt hat. Ein ähnliches Verfahren' unter Hinzuziehung von Vormündern, verwandten oder benachbarten Personen wird eingeleitet, wenn eine Waise einem städtischen Waisenhause zugewiesen wird oder geistig oder körperlich defekten Kindern unbemittelter Eltern die Aufnahme in eine Erziehungs- oder Heilanstalt verschafft werden soll. Die Überführung eines Kranken in ein Kranken-

haus oder eine Irrenanstalt bescheidet sich nach dem Antrage des zuständigen Armenarztes.

Eine weitere Aufgabe sozialer Betätigung erwuchs den preußischen Städten durch das Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches am 1. Januar 1900, wodurch die Einrichtung der Gemeindewaisenräte obligatorisch gemacht und ihr Wirkungskreis den Kommunen zugeteilt wurde. Die Geschäfte des Gemeindewaisenrats werden in der Regel durch den gleichzeitigen Leiter des Armenwesens geführt und erstrecken sich zunächst auf die vom B. G. B. vorgeschriebene Mitwirkung in der Tätigkeit des Vormundschaftsgerichtes (B. G. B. §§ 1849 ff.). Ferner bezieht sich seine Fürsorge auf den Schutz und die materielle Sicherstellung der unehelich geborenen Kinder durch die Errichtung der Generalvormundschaft, mit Einschluß der Verfolgung des Alimentationsregresses gegen ihren Erzeuger, und die eventuelle Unterbringung gegen Entgelt in anderen Familien. (Ziehkinderwesen).

Erweitert wurden die Geschäfte des Gemeindewaisenrats durch das preußische Fürsorgeerziehungsgesetz vom 2. Juli 1900, das, am 1. April 1901 in Kraft getreten, auf den entsprechenden Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches fußt. (§§ 1666, 1838 B. G. B. und Art. 135 E. G. B. G. B.).

In welcher Weise der Gemeindewaisenrat mit Unterstützung von städtischen Vereinen und Wohlfahrtsbestrebungen in Gemäßheit vorstehender gesetzlicher Bestimmungen seinen Pflichten nachgeht, zeigt die in Dortmund angenommene Praxis.[1]) „Bei der Ausführung des Fürsorgeerziehungsgesetzes vom 2. Juli 1900 wirken hierselbst die Geistlichen, die besoldeten städtischen Ermittlungsbeamten, die Lehrpersonen, die Polizeibeamten, der Magdalenenverein, der katholische Fürsorgeverein für Frauen und Mädchen, der St. Vinzenz-Fürsorgeverein für Kinder, Jünglinge und Männer, sowie die Pfleger der 17 städtischen Armen- und Waisenbezirke mit“.

„Werden Minderjährige, die einer gewissen festen Pflege und Erziehung entbehren, der Verwahrlosung oder der Unzucht anheimzufallen drohen oder bereits strafbare Handlungen begangen haben, bekannt oder ermittelt, so regen diese Personen bezw. Vereine die Einleitung des Fürsorgeerziehungsverfahrens an[2]). Die Gesuche und Anträge sind an den Gemeindewaisenrat zu richten, welcher durch seine Organe die notwendigen Feststellungen vornehmen läßt. Von den Beamten des Gemeindewaisenratsbureaus werden in den meisten Fällen, um sofort Klarheit und Material zu schaffen, etwaige Zeugen vernommen. Wo noch Besserung

[1]) Verwaltungsberichte der Stadt Dortmund für das Etatsjahr 1901 02 ff.

[2]) Vergl. die durch kammergerichtliches Befinden vorgesehenen, im dritten Abschnitte dieser Abhandlung dargelegten Kautelen in Betreff der Unterbringung in Fürsorgeerziehung.

zu erwarten steht, wird zunächst versucht, durch Verwarnungen, Verweise und Androhung der Fürsorgeerziehung auf die Eltern und Minderjährigen in angemessener Weise einzuwirken. Bei sittlich gefallenen und gefährdeten Mädchen werden, falls sie noch Belehrungen sich zugänglich erweisen, die hiesigen konfessionellen Fürsorgevereine ersucht, ihren Einfluß geltend zu machen und die Mädchen vorerst in strengen Dienststellen unterzubringen. Für katholische männliche Minderjährige wird die Hilfeleistung des oben erwähnten St. Vinzenz-Fürsorgevereins in Anspruch genommen. Wenn nun alle Maßnahmen versagen, wird vom Gemeindewaisenrate im Auftrage des Magistrats der Antrag auf Fürsorgeerziehung beim Vormundschaftsgericht gestellt".

Die Armenverwaltungen sind, wie vorstehendes zeigt, in erheblichem Maße auf private und kirchliche Mitarbeit angewiesen, aus welchem Grunde insbesondere alte Städte, in denen ein lebhaftes Interesse für städtische Wohlfahrtseinrichtungen besteht und seit langem privatwohltätige Veranstaltungen eingerichtet sind, vor jung aufgeblühten Industriestädten im Vorteile sich befinden. „Eine stark entwickelte Privatwohltätigkeit, besonders wenn sie sich einzelnen Gebieten vorwiegend zuwendet, kann das Eingreifen der Armenbehörde für ganze Tätigkeitsgebiete z. B. einzelne Arten der Naturalunterstützung, Teile der Kinderpflege entbehrlich machen" [1]). Die im folgenden angeführten, pro Kopf des Einwohners berechneten Zahlen, die sich auf das Jahr 1896 beziehen, beweisen dies:

Auf 1 Einwohner kommen Ausgaben:	Cassel Mk.	Halle Mk.	Crefeld Mk.
der öffentlichen Armenpflege	2,33	2,91	5,33
der städtischen Wohltätigkeit	0,41	1,18	1,09
der privaten Wohltätigkeit	6,53	2,84	1,91 [2])

Als in Betracht kommende privatwohltätige Vereine sind hauptsächlich die konfessionellen Frauenvereine, der interkonfessionelle Vaterländische Frauenverein, die „Krippen" und die Vereine zur Unterstützung „verschämter Armen" zu nennen. Theoretisch hat der 1880 begründete Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit das Armenwesen und die Armenpflege gefördert und das Elberfelder System in zeitgemäßer Weise weitergebildet.

Die Erfolge des preußischen Volksschulwesens im Laufe der letzten Jahrzehnte müssen die großstädtischen Kommunen ohne Zweifel mit besonderer Befriedigung erfüllen, weil sie es sich stets haben angelegen sein lassen, die auf dem V. allg. preußischen Städtetage am 15. Januar 1906 als „die liebsten Kinder unseres Kommunalwesens" bezeichneten

[1]) Klumker a. a. O., Seite 264.
[2]) Klumker a. a. O.

Volksschulen nach den verschiedensten Richtungen hin zu fördern. Die Tätigkeit der Gemeinden erstreckt sich nicht auf die Gestaltung der Lehrpläne, was Sache des Staates ist; ihre Aufgabe ist es, die Bedingungen zu schaffen, die es den Schülern ermöglichen, den ihnen auferlegten Pflichten nachzukommen, d. h. für ihre körperliche und geistige Wohlfahrt Sorge zu tragen. Am stärksten hervortretend sind zunächst die hygienischen Verbesserungen, welche Schulgebäude und Schuleinrichtungen in den letzten Dezennien erfahren haben. Abgesehen, daß in den älteren Schulen Entwässerungsvorrichtungen fast gänzlich fehlten, waren die übrigen hygienischen Veranstaltungen überaus mangelhaft, die Heizungsanlagen begünstigten eine intensive Rauch- und Staubentwicklung, und Aborte wie Fäkalgruben pflegten recht primitiv zu sein.

„Drei Momente sind es, welche die fortschrittliche Entwicklung des Schulhausbaues fördern: Die Steigerung der Ansprüche in schultechnischer Beziehung, die Durchführung nach hygienischen Maßnahmen und die Vervollkommnung in der baulichen Ausführung[1]). Die normalen Abmessungen in bezug auf den Verkehr sind erheblich gestiegen und zum Teil durch ministerielle Bestimmungen für die Größe und Breite der Treppen, Korridore und Ausgänge festgelegt. Diese Bestimmungen sind ergänzt und erweitert durch besondere von Fall zu Fall gegebene Regierungsverfügungen auch in bezug auf die innere Einrichtung, Lage, Größe und Anlage der Klassenräume. Die Raumeinteilung und Grundrißdisposition im Schulhause selbst ist jetzt eine meist andere, großzügigere und mehr für die praktischen Bedürfnisse, besonders in bezug auf den Verkehr zugeschnitten. . . . . . Licht, Luft und Sonne gelten als Haupterfordernisse eines gesunden Schulbaues. Daher ist überall bei der Einrichtung und Ausgestaltung der Räume möglichste Gediegenheit, Sauberkeit und Helligkeit angestrebt worden. Die mehr und mehr überhandnehmende Kurzsichtigkeit der Schulkinder ist zum größtenteile auf mangelhaft beleuchtete Schulräume zurückzuführen. Es muß daher dafür gesorgt werden, möglichst helle, luftige und freundliche Räume zu schaffen, die außer der besseren Lichtzuführung auch auf Geist und Sinn der Kinder einwirken . . . . . Während die alten Anlagen keine oder nur wenige Nebenräume oder Räume für Sonderzwecke besitzen, ist dies Bedürfnis in schultechnischer Hinsicht mehr und mehr gestiegen. (Zeichensäle, Säle für Handfertigkeitsunterricht, Konferenzzimmer, Lehrmittelräume usw., Kochschule, Brausebäder usw.) Für eine gute und gleichmäßige Erwärmung und Lüftung der Räume sorgt eine nach den neuesten, besten Erfahrungen ausgeführte Zentralheizungs- und Lüftungsanlage . . . . Die Grundrißdisposition geschieht von wesentlich anderen Gesichtspunkten wie bisher. Im Gegensatz zu den alten An-

[1]) Hennig, Dresden im „Technischen Gemeindeblatt“, Jahrgang 1904.

lagen ist bei sämtlichen modernen Schulanlagen ein zusammenhängender, übersichtlicher Schulhof angestrebt worden. Die Rücksicht auf Ort und Umgebung, auf Himmelsrichtung und Verkehr, bequeme Zugänglichkeit, klare, einfache und praktische Anordnung der Räume sind für die Grundrißgestaltung maßgebend geworden. Auch die künstlerisch-ästhetischen Fragen des Städtebildes dürfen gerade bei den städtischen Gebäuden nicht außer Acht gelassen werden, wenn man will, daß sich auch die äußere Gestaltung der Straßen und Plätze, die doch der Stadt ihr charakteristisches Gepräge verleihen, zur Freude der Gesamtheit entwickeln soll."

Die Aufwendungen der Kommunen für ihre Schulen beschränken sich nicht auf den Schulbau und die Inneneinrichtung der Schulgebäude. Um das geistige und gesundheitliche Wohl der Schüler zu fördern, sind Einrichtungen, die vielfache Erfolge gezeitigt haben, geschaffen. Man steht auf dem Standpunkte, daß die Schule nicht nur während der Schulstunden auf ihre Schüler einzuwirken hat, sondern sich auch für einige weitere Tagesstunden, soweit dies mit den Interessen der Eltern vereinbar ist, erzieherisch mit ihnen befassen muß. Insbesondere in Industriestädten, in denen die Eltern schulpflichtiger Kinder ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen und letztere sich überlassen bleiben, muß dieses Vorgehen als eine Notwendigkeit bezeichnet werden. Außer der Gelegenheit zum Turnen sind Jugendspielplätze eingerichtet, auf denen hauptsächlich Bewegungsspiele getrieben werden, Kochschulen und Schulgärten haben die Schülerinnen mit späteren Pflichten vertraut zu machen und die Liebe zur Natur zu stärken, Bibliotheken bezwecken die Zurückdämmung minderwertiger Kolportageliteratur und suchen in den Schülern literarische, patriotische, historische und geographische Interessen zu erwecken. Die vorgenannten Veranstaltungen pflegen auch während der Ferien zugänglich zu sein.

Neben der Fürsorge für die gesunden Schüler bedarf es solcher für die körperlich schwächeren, mit organischen Fehlern behafteten und geistig zurückgebliebenen. Die Schulverwaltungen stehen in Verbindung mit gemeinnützigen Vereinen und Korporationen, die schwächliche und bedürftige Schulkinder durch Milchkuren unterstützen, in Ferienkolonien senden und in Soolbädern unterbringen und ohne städtische Zuschüsse in der Regel nicht in der Lage sind, in ausgedehnterem Maße soziales Elend zu lindern. Ohne Zweifel gehen Bestrebungen, auf Kosten der Kommunen allen armen und schwächlichen schulpflichtigen Kindern Frühstück und Mittagessen zu verabfolgen, zu weit. Das gleiche gilt von den oft geäußerten Wünschen nach Lernmittelfreiheit[1]), die als Konsequenz der Schulpflicht anzusehen, durchaus verfehlt ist. Neben der Ent-

[1]) Damaschke, Aufgaben der Gemeindepolitik, Seite 21ff.

stehung beträchtlicher finanzieller Aufwendungen ist gegen diese Projekte aus Erwägungen sozialpolitischer Natur Widerspruch zu erheben. Steten Eintretens der städtischen Verwaltungen bedarf es hingegen für die Schüler, die infolge Stotterns, Stammelns oder einer geringeren geistigen Befähigung nicht imstande sind, den vorgesehenen Lehrplänen zu folgen. Für sie werden im Anschluß an die Klassenkurse oder unabhängig von diesen Veranstaltungen geschaffen, die sie befähigen sollen, in etwa das Ziel der Schule zu erreichen, der hinderlichen Sprachstörungen enthoben zu werden und endlich im Kampfe um eine geregelte Existenz nicht zu leicht zu unterliegen. Es handelt sich nur um Schulpflichtige, bei denen Heilung und Erfolg als wahrscheinlich anzusehen ist; mehr blöde als „zurückgebliebene“ Kinder bedürfen einer intensiveren Behandlung in Anstalten. Diese Bestrebungen liegen schon deshalb in dem besonderen Interesse der Stadtgemeinden, weil fragliche Personen sonst am ehesten wieder der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen.

Nachdem die Schüler mit Vollendung des 14. Lebensjahres die Schule verlassen haben, suchen die Kommunen weiter auf ihren Bildungsgang einzuwirken, indem sie ihnen obligatorisch oder fakultativ Gelegenheit geben, ihre allgemeinen Kenntnisse zu mehren und in Fabrik, Handwerk oder Handelsgeschäft erworbene technische Fertigkeiten systematisch zu vertiefen. Diesem Zwecke dienen zunächst Fortbildungsschulen, die nicht selten nach Berufsklassen gegliedert sind, und deren Unterricht dadurch in die notwendigen Beziehungen zu den Lehrlingswerkstätten der Facharbeit tritt. Ihr Besuch ist durchweg durch Ortsstatut obligatorisch gemacht. Daneben bestehen häufig besondere Gewerbe- und Fachschulen, die, von Körperschaften wie Handels- und Handwerkerkammern gegründet und unterhalten, durch städtische Zuschüsse lebensfähig geworden sind. Fachschulen höherer Art, wie Kunstgewerbe- und Maschinenbauschulen werden in der Regel staatlicherseits unter Leistung städtischer Beihilfen unterhalten.

Es ist nicht die Absicht dieser Abhandlung, eine eingehendere Betrachtung kommunaler Sozialpolitik zu geben. Nur anzudeuten sind jene kommunalpolitischen Aufgaben, die in Zukunft ohne Zweifel weiter in den Vordergrund treten, und deren Namen das ihnen zugrunde liegende Programm enthalten: städtische Arbeitsnachweise, Rechtsauskunftsstellen, Notstandsarbeiten, Regelung des Submissionswesens u. a.

Die Aufgaben der Großstädte in kultureller Beziehung sind allgemein-ästhetischer und geistig-sittlicher Natur. Erstere machen es ihnen zur Pflicht, zur Förderung künstlerischer Bestrebungen auf dem Gebiete der Straßenanlage, Architektur und Gartenkunst beizutragen [1]). Es bedarf

Schumacher, Architektonische Aufgaben der Städte a. a. O., Seite 48.

der zweckgemäßen Erhaltung dessen, was vergangene Jahrhunderte geschaffen und an Kirchen- und Profanbauten hinterlassen haben; es bedarf noch mehr eines künstlerischen Geschmackes bei der Anlage neuer öffentlicher Bauwerke, Straßen und Plätze, um nicht das Städtebild dauernd zu verunzieren [1]). Wie wenig Beachtung diesen Umständen in den letzten Jahrzehnten gewidmet ist, zeigen u. a. Schulbauten, Krankenanstalten und Armenhäuser mit langen Fensterfronten und unansehnlichem Verputz, die sich ihrer natürlichen Umgebung häufig zu wenig anpassenden Brücken, die schachbrettartige Anlage der Baublocks in neu entstandenen Vierteln und die hieraus folgende, auch vom hygienischen Standpunkte aus abzulehnende Gestaltung von Plätzen, in welche strahlenförmig von allen Seiten Straßen einmünden. Die Fehler und Unschönheiten werden neuerdings seltener begangen; man hat des Ferneren eingesehen, daß mit der Schaffung freier Plätze, Parks und Stadtgärten eine künstlerische Ausgestaltung zu verbinden ist. Städtische Schmuckplätze, Gärten und Parks, wenn möglich auch Waldungen sind zudem für die Großstädte eine unbedingte Notwendigkeit, ihre Erhaltung und Erweiterung zwecks Bewahrung und Schaffung von Erholungsstätten für die arbeitende Bevölkerung von großer Bedeutung. Insbesondere bei der Vergrößerung des städtischen Weichbildes sind solche Erwägungen im Auge zu behalten, wenn es sich um die Eingemeindung vorstädtischer Arbeiterquartiere handelt.

In geistig-sittlicher und erzieherischer Hinsicht beziehen sich die Aufgaben der Städte in der Hauptsache auf das höhere Schulwesen, Theater, Museen und sonstige Bildungsinstitute. Realgymnasien und Oberrealschulen, wie auch Realschulen, welche die Berechtigung zum einjährig-freiwilligen Dienste gewähren, sind durchweg von Seiten der Kommunen ins Leben gerufen, während ein Teil der Gymnasien vom Staate geleitet und unterhalten wird. Die Festsetzung der Lehrpläne hat sich der Staat für die städtischen höheren Lehranstalten vorbehalten. Es haben die Großstädte stets jegliche Bestrebungen gefördert, das wissenschaftliche Niveau ihrer höheren Schulanstalten zu heben, um nicht den gleichartigen staatlichen nachzustehen, sei es durch Gewähr von Beihilfen an die Lehrpersonen zur Beteiligung an Ferialkursen oder durch erhebliche Zuwendungen an Lehrer- und Schülerbibliotheken, reichliche Ausstattung der naturwissenschaftlichen Sammlungen und der physikalischen und chemischen Laboratorien u. a. Daß einem zeitgemäßen Ausbau der humanistischen Anstalten lebhaftes Interesse zugewandt wird, zeigt die zunehmende Begründung von Reformgymnasien nach dem Frankfurter Systeme.

[1]) Vergl. hierzu die Verhandlungen des preuß. Abgeordnetenhauses über den Gesetzentwurf betr. den Schutz landschaftlich schöner Gegenden im März ds. Js.

Bei Gründung von Museen historischen, kunstgewerblichen oder naturwissenschaftlichen Charakters, sucht man Antiquitäten, Modelle, Präparate u. s. f., die mit der Ortsgeschichte, dem lokalen Gewerbe, wie der örtlichen Flora und Fauna in Beziehung stehen, zu erwerben und vor Verschleuderung oder Vernichtung zu retten, um auf dieser Grundlage die weiteren Sammlungen aufzubauen. Die städtischen Bühnen, deren Bestehen bedeutende Mittel zu erfordern pflegt, können zwar nur selten in ihren Leistungen mit Hoftheatern in Wettbewerb treten, trotzdem sind sie dank steter kommunaler Aufwendungen in der Lage, höheren Ansprüchen gerecht zu werden.

Die Betrachtung städtischer Fürsorge ist mit den Veranstaltungen zu beenden, die zum Schutze von Leben und Eigentum geschaffen sind: Samariter-, Rettungs- und Feuerlöschwesen. Das Wachstum der Städte, die Ausdehnung industrieller Anlagen, die daraus folgende Steigerung des Verkehrs und die erhöhte Geschwindigkeit moderner Verkehrsmittel wie Straßenbahnen und Automobile führen eine erhebliche Häufung von Gefahren, insbesondere in den Verkehrszentren herbei. Daher sind Einrichtungen geschaffen, die es ermöglichen, bei eingetretenen Unglücksfällen, bevor ärztliche Tätigkeit einsetzt, umgehend eine erste Hilfe zu bewirken. In allen größeren Städten sind Rettungswachen begründet, die teils von privaten Korporationen, wie den Vereinen vom Roten Kreuz unter Zuwendung kommunaler Beihilfen, teils von den städtischen Feuerwehren organisiert und geleitet werden und eine vorläufige, sachgemäße Behandlung Verunglückter verbürgen. Sie stehen mit Ärzten und Krankenhäusern in steter Verbindung, um nach Anlegung von Notverbänden u. a. eine systematische Behandlung umgehend folgen zu lassen.

Obschon im 19. Jahrhundert der Häuserbau von Grund aus sich änderte, da Fachwerk und hohe Holzgiebel verschwanden, die Verwendung von Zement, Beton und eisernen Trägern allgemeiner wurde, Brandmauern zwischen den einzelnen Häusern mit größerer Sorgfalt aufgeführt werden mußten, und die Regelung von Baufluchten manches Haus verschwinden ließ, so ist doch die Feuersgefahr in den Städten nicht geringer geworden. Es ist dies auf die vielfache Verwendung von Gas zu Leucht-, Koch-, Heiz- und gewerblichen Zwecken, die steigende Erzeugung und Verwertung elektrischer Energie und den Gebrauch feuergefährlicher Flüssigkeiten wie Petroleum, Spiritus und Benzol zurückzuführen. Demgemäß mußten die Feuerwehr und ihre den Anforderungen der Zeit nicht mehr genügenden Löschinstrumente eine Umgestaltung erfahren. Die Bürger- und freiwilligen Feuerwehren verschwanden oder rückten an die zweite Stelle. An ihre Statt ist eine militärisch organisierte Berufsfeuerwehr getreten, die, stets zum Aufbruch gerüstet, bei Ausbruch einer Feuersbrunst in kürzester Zeit die

Brandstelle zu erreichen weiß. Feuermelder, über alle Stadtbezirke verteilt, geben jederzeit Gelegenheit zu Alarm, pneumatische Rettungsleitern, die freistehend aufgerichtet und bestiegen werden können, haben die früheren Haken- und Schiebeleitern ersetzt, Rauchschutz- und Atmungsapparate ermöglichen den Eintritt in verqualmte Räume, Dampfspritzen schleudern in kürzester Zeit dem Brandherde beträchtliche Wassermengen zu, während zur Bekämpfung kleinerer Brände nicht selten kohlensäure- und stickstoffhaltige Chemikalien Verwendung finden.

Das Hinübergreifen städtischer Tätigkeit auf Gebiete, die ihr früher verschlossen, noch nicht oder in den Anfängen entstanden waren, hat eine bedeutende Vergrößerung des kommunalen Verwaltungsapparates zur Folge gehabt. Die alten Zweige der städtischen Verwaltung haben sich geteilt und spezialisiert; es sind neue hinzugekommen, die der bisherigen Wirksamkeit andere Richtungen wiesen. Der früher in der Hauptsache auf den Sicherheitsdienst beschränkten Polizei sind durch die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 und die ihr folgenden zahlreichen Novellen mannigfache Pflichten der Aufsicht auferlegt, die sich auf den stehenden Gewerbebetrieb, den Marktverkehr und den Gewerbebetrieb im Umherziehen erstrecken. Dem Kriminaldienste ist u. a. durch Bertillonage und Dactyloskopie vermehrte Wirksamkeit zuteil geworden, und die Baupolizei wird infolge des stark zunehmenden Anbaues in steigendem Maße in Anspruch genommen. Wegen ihrer privatwirtschaftlichen Betriebe, wie Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke haben die Kommunen sich kaufmännische Grundsätze einprägen müssen.

Die Erweiterung der Verwaltungsgeschäfte ist ferner auf die vermehrte Anzahl staatlicher Aufgaben, die durch Reichs- und Landesgesetzgebung den Stadtgemeinden zugewiesen sind, zurückzuführen. Namentlich durch die Versicherungsgesetzgebung ist ihnen eine umfassende Tätigkeit auferlegt, die teils einen polizeilich recherchierenden Charakter wie bei der Unfallversicherung hat, wo die Polizeibehörde vor dem Eingreifen der Berufsgenossenschaft die notwendigen Untersuchungen bei einem stattgehabten Betriebsunfalle anzustellen verpflichtet ist, oder bei der verwaltungsmäßige Funktionen, wie für die beiden anderen Versicherungsgebiete, in Betracht kommen. Die Aufgaben nach Maßgabe der Krankenversicherungsgesetzgebung sind verwaltungsmäßiger und eventl. finanzieller Natur, sofern die „Gemeindeversicherung“ subsidiär zur Einführung gelangte[1]). Die Invaliden- und Altersver-

[1]) In einer Anzahl von Großstädten hat die Gemeinde-Krankenversicherung wegen der in betreff ihrer Leistungen (§ 75 K. V. G.) nur ein Minimum bietenden Form der Versicherung als Übergangsstadium sowohl bei Einführung des Krankenversicherungsgesetzes wie bei Einbegreifung neuer Kategorien in die Versicherungspflicht gedient; sie ist von geringerer Bedeutung geworden, als man ursprünglich angenommen hatte.

sicherung überträgt den Gemeinden die Ausübung gewisser Versicherungsfunktionen, die durch die Errichtung von Rentenstellen abgelöst werden kann; sie erstrecken sich auf Neuausgabe und Umtausch von Quittungskarten, außerdem wirken die unteren Verwaltungsbehörden bei Rentenanträgen und Rentenentziehungen gutachtlich mit[1]. Nach dem Gesetze vom 29. Juli 1890 betr. die Gewerbegerichte haben die Kommunen die Organisation derselben in die Wege zu leiten, ein Magistratsmitglied bezw. ein Beigeordneter pflegen den Vorsitz des Beisitzerkollegiums zu führen.

Eine einmalige, in regelmäßigen Zeiträumen wiederkehrende Tätigkeit erwächst den Städten neben den Wahlen zu ihren eigenen Vertretungen durch Reichs- und Landtagswahlen, Volks- und Gewerbezählungen u. a., bei denen die lokale Organisation in ihre Hände gelegt ist, Arbeiten, die mit der steigenden Verwendung und Verwertung statistischen Materials zu Staats- und Verwaltungszwecken die Veranlassung zur Errichtung städtischer statistischer Ämter geben.

In verwaltungsrechtlicher Hinsicht am bedeutsamsten für die Überleitung staatlicher Geschäfte auf die Organe der Kommunalverbände ist das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, das Stadtausschüsse ins Leben rief, zu deren Zuständigkeit u. a. gehört, Konzessionen zu erteilen zum Betriebe der Gast- oder Schankwirtschaft, sowie zum Kleinhandel mit Branntwein, zur gewerbsmäßigen Veranstaltung von Singspielen, Schaustellungen u. ä., ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft obwaltet, zum Betriebe des Gewerbes eines Pfandleihers oder Gesindevermieters (Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 § 114; G. O. §§ 33, 33 a, 34), Erteilung der Erlaubnis zum Handel mit Giften (Z. G. § 114), Genehmigung zur Errichtung oder Veränderung gewisser gewerblicher Anlagen, zur Anlegung von Dampfkesseln (Z. G. § 109; G. O. §§ 16, 24, 34), endlich Erlaß von Resoluten auf Antrag eines Armenverbandes gegen die zur Unterstützung eines Hilfsbedürftigen verpflichteten Angehörigen und Entscheidung über Streitigkeiten zwischen Armenverbänden im schiedsrichterlichen oder sühneamtlichen Vermittlungsverfahren. (Z. G. § 43, Ausführungsgesetz zum Unterstützungswohnsitzgesetz §§ 60, 61, 62, 65). Der Stadtausschuß entscheidet im Verwaltungsstreitverfahren über Streitigkeiten und Widersprüche, die in gewissen wasserpolizeilichen Fragen entstehen

[1]) Auf Grund der §§ 148, 151 J. V. G. ist es möglich, die Einziehung der Beiträge für die Invaliditätsversicherung, sowie die Ausstellung und den Umtausch der Quittungskarten den Krankenkassen zu übertragen, was von seiten der Versicherungsanstalten gefördert, von den Krankenkassen nur ungern übernommen wird, da sie hierdurch nicht mit Unrecht eine Erweiterung ihrer verwaltungsmäßigen Tätigkeit und eine Vergrößerung ihrer Verwaltungskosten befürchten. Trotzdem ist in einer Reihe von Städten dies Verfahren bereits eingeschlagen worden.

(Z. G. §§ 67 Abs. 3, 94), ferner über Anträge auf Erlaubniserteilung zum Betriebe der Gastwirtschaft, zum Ausschenken von geistigen Getränken, wie zum Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus, sobald von der Gemeinde oder Ortspolizeibehörde Widerspruch erhoben wird (Z. G. § 114 Abs. 2).

Die Schilderung der städtischen Entwicklung in dem vorstehenden Abschnitte bezweckt es, den Gang der Finanzgesetzgebung, der im folgenden zu erörtern ist, zu veranschaulichen. Um den in steigendem Maße an die Gemeinden herantretenden finanziellen Ansprüchen gerecht zu werden, mußte das kommunale Steuerwesen eine entsprechende Anpassung erfahren. Das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 hat dem in weitem Maße Rechnung zu tragen versucht und insbesondere durch die Ausbildung des Grundsatzes von „Leistung und Gegenleistung“ und den allerdings nicht ganz durchgeführten Ausbau der staatlich veranlagten Ertragssteuern zu besonderen Gemeindesteuern dem kommunalen Finanzwesen der preußischen Großstädte neue Bahnen gewiesen.

II. Kapitel.

Die Entwicklung und der heutige Stand der preußischen Kommunal- und der bezüglichen Staatssteuergesetzgebung.

Einleitung:

Übersicht über das heutige System der kommunalen Abgaben.

Die Entwicklung der Einkommensteuer:

Klassensteuer von 1820, Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer von 1851, Abänderungen von 1873—1883.

Das Einkommensteuergesetz von 1891 mit Einschluß der Novelle von 1906. Allgemeine Grundsätze, Feststellung des steuerpflichtigen Einkommens, subjektive Steuerpflicht, Veranlagung und Erhebung.

Die staatlich veranlagte Grund- und Gebäudesteuer:

Geschichtlicher Rückblick, Grundsteuer von 1861. (Reinertragsberechnung, Kontingentierung). Gebäudesteuer von 1861. (Höhe und Berechnung).

Die staatlich veranlagte Gewerbesteuer:

Ihre Entwicklung: Gewerbesteuer von 1820, spätere Zusätze und Modifikationen, Veraltungen und Mißstände.

Gewerbesteuergesetz von 1891. (Berechnung, Gewerbesteuerklassen, Veranlagung).

Betriebssteuer, Wanderlagersteuer.

Entwicklung des kommunalen Abgabenwesens bis 1893:

Bestimmungen des Allg. Landrechts (Besteuerung nach dem wirtschaftlichen Vorteil). Mißstände infolge der wirtschaftlichen Entwicklung und der Gesetzgebung. (Städteordnungen). Zu starke Heranziehung der Personalsteuern, Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer, Reformvorschläge und Agitationen. Vergebliche Gesetzesprojekte 1877/79, die lex Huene.

Das Kommunalsteuernotgesetz (Entwicklung der subjektiven Steuerpflicht). Agitationen zwecks Überweisung der Realsteuern an die Gemeinden.

Wirkungen des Einkommensteuergesetzes von 1891. Überraschender Erfolg in finanzieller Hinsicht, daher Einleitung der Kommunalsteuerreform.

Das Kommunalabgabengesetz von 1893 mit Einschluß der Novellen von 1895 und 1906.

Allgemeine Grundsätze: Leistung und Gegenleistung.

1. Gebühren und Beiträge. Festsetzung ersterer, Differenzierungen, Benutzungs- und Verwaltungsgebühren. Erhebung von Beiträgen nach dem wirtschaftlichen Vorteile.
2. Indirekte Steuern, Beschränkung durch die Reichsgesetzgebung, Bier- und Lustbarkeitssteuern, Hundesteuer, indirekte Verkehrsabgaben.
3. Direkte Steuern. Allgemeines. Besteuerung nach festen und gleichmäßigen Normen.
   a) Kommunale Realsteuern. Allgemeines. Zuschläge zur staatlichen Veranlagung oder Ausbildung besonderer Gemeindesteuern.

      Staatlich veranlagte Grund- und Gebäudesteuer. Grundsätze der Ausbildung besonderer Grundsteuern; die Bauplatzsteuer.

      Staatlich veranlagte Gewerbesteuer, Erweiterung der subjektiven Steuerpflicht gegen das Gesetz von 1891, insbesondere Heranziehung des Bergbaus.

      Grundsätze der Ausbildung besonderer Gewerbesteuern, Abstufungen der Gewerbesteuer nach Leistung und Gegenleistung. Betrieb eines Gewerbes über mehrere Gemeinden. (Grundsätze der Steuerberechnung).

      Warenhaussteuer von 1900. Ihre Berechnung und Veranlagung. Verwendung zu Gunsten der Censiten der III. und IV. Gewerbesteuerklasse.

      Betriebssteuer, Hebung in Höhe von mindestens 100 % der staatlichen Veranlagung, Zulässigkeit der Ausbildung besonderer Betriebssteuern.
   b) Die kommunale Einkommensteuer. Festsetzung der subjektiven Steuerpflicht, Unzulässigkeit besonderer Gemeindeeinkommensteuern, Heranziehung der Censiten mit Einkommen unter Mk. 900.—, Bestimmungen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung, Maßgabe der Forensalbesteuerung.
   c) Ansprüche von Wohnsitzgemeinden an Betriebsgemeinden nach Maßgabe der Novelle von 1906.
   d) Verteilung des Steuerbedarfs auf die einzelnen Steuerarten. In Ansehung der Vorteile kommunaler Ver-

anstaltungen für die Gemeindeangehörigen: Einkommensteuer, Realsteuern und angemessene Heranziehung beider. Rechtfertigung der stärkeren Heranziehung der Realsteuern, zahlenmäßige Festsetzungen.
e) Veranlagung und Erhebung.
f) Rechtsmittel und Staatsaufsicht. (Rechtsmittel der Censiten und der Gemeinde).
g) Strafen.

Die Einführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, die im engsten Zusammenhange mit der Reform der preußischen Steuergesetzgebung in den Jahren 1891—1893 steht, hat die preußischen Städte und Landgemeinden vor neue finanzpolitische Aufgaben gestellt und ihr Finanz- und Steuerwesen erheblich umgestaltet. Diese einschneidende Steuerreform beruht, kurz angedeutet, auf folgendem: Die preußische Staatsregierung machte die in den vorhergegangenen Jahren reformierte Einkommensteuer und die neu eingeführte Ergänzungssteuer zu Trägern ihres Bedarfs an direkten Steuern und überwies den Gemeinden die bisher von ihr erhobenen Ertragssteuern, d. h. die Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Betriebssteuer, welche fortan in Verbindung mit Gebühren und Beiträgen zur Bestreitung der Gemeindeausgaben dienen, bevor jene Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer erheben dürfen.

Der Grundsatz kommunaler Zuschläge zu Staatssteuern ist die Ursache, daß eine Betrachtung der preußischen kommunalen Finanz- und Steuergesetzgebung ohne gleichzeitige Berücksichtigung der bezüglichen Staatssteuergesetzgebung nicht möglich ist, und ein geschichtlicher Rückblick beide ins Auge zu fassen hat. Demgemäß ist der Entwicklungsgang der letzteren in Kürze zu schildern.

Die Stein-Hardenbergische Reformgesetzgebung beseitigte durch Edikt vom 7. September 1811 teilweise die Akzise und führte als Ersatz eine Personensteuer von $^1/_2$ Thlr. pro Kopf ein. Ihr folgte, und damit wurde die preußische Personalsteuergesetzgebung eingeleitet, durch die Gesetze vom 30. Mai 1820 eine Klassensteuer, die sich auf die ganze Monarchie mit Ausnahme von 132 Städten erstreckte, in denen eine Mahl- und Schlachtsteuer zur Hebung gelangte. Dies geschah, weil man eine solche auf dem platten Lande nur schwierig und unter Aufwand eines größeren Beamtenpersonals auflegen zu können für möglich hielt. Andererseits waren der von ihnen zu hebenden Zuschläge wegen die Städte an der Mahl- und Schlachtsteuer selbst erheblich interessiert.

Die nächste große Steuerreform datiert vom 1. Mai 1851. Auf ihr beruhte, da die in den 70 er Jahren ergangenen Gesetze ihren Grundgedanken nicht aufhoben, das ganze preußische Personalsteuersystem bis

zur letzten durchgreifenden Reform eingangs der 90 er Jahre des vorigen Jahrhunderts. Sie ist daher des näheren darzulegen. Die alte Klassensteuer hatte sich im Laufe der Jahre in ihren höheren Stufen als unzulänglich erwiesen, weil der Abstand zwischen den einzelnen Steuersätzen zu groß war und die Leistungsfähigkeit der Veranlagten zu wenig berücksichtigt wurde. Dazu kam, daß in der Stufenfolge eine obere Grenze bestand, die große Einkommen nur annähernd angemessen heranzuziehen verhinderte. Für die unteren Klassen hatte sich die Steuer dagegen im ganzen bewährt. Auf diese Erfahrungen gründete sich das Gesetz von 1851, das im wesentlichen folgendes bestimmte: Aufhebung der alten Klassensteuer und Errichtung einer Klassensteuer und einer klassifizierten Einkommensteuer; letztere, bei einem Einkommen von Mk. 3000.— beginnend, schloß sich unmittelbar an jene an. Die Klassensteuer wurde in zwölf Stufen, die wieder in drei Hauptklassen zerfielen, erhoben, während die klassifizierte Einkommensteuer 30 Stufen, für deren jede ein fester monatlicher Steuerbetrag vorgesehen war, umfaßte. Eine Aufhebung der festen oberen Grenze erfolgte nicht. Während zwecks Veranlagung zur Klassensteuer gewisse Klassenmerkmale der Censiten für die drei Hauptklassen in Betracht kamen, worauf jene ihrer äußeren Leistungsfähigkeit entsprechend in die einzelnen Stufen verteilt wurden, war für die klassifizierte Einkommensteuer die Größe des von der Veranlagungskommission geschätzten Gesamteinkommens maßgebend. Die Klassensteuer berührte die Einwohner der schlacht- und mahlsteuerpflichtigen Orte nicht, indes wurde die klassifizierte Einkommensteuer in ihnen erhoben, deren Censiten der Mahl- und Schlachtsteuer wegen 20 Thlr. jährlich vorweg von ihrem Einkommen in Abzug bringen durften.

Unter Berücksichtigung der sich vollziehenden kommerziellen und industriellen Entwicklung Preußens, insbesondere seiner westlichen Provinzen, mußte diese Steuergesetzgebung veralten. Die Festsetzung einer oberen Grenze in der klassifizierten Einkommensteuer zog nach wie vor die großen Einkommen nicht genügend heran, andererseits belastete die in den Städten bestehende Mahl- und Schlachtsteuer zu sehr den Konsum der breiten Masse der Bevölkerung. In ihnen hatten die Censiten der klassifizierten Einkommensteuer ferner vielfach sehr erhebliche kommunale Zuschläge aufzubringen. Um ihre Finanzen zu erleichtern, wies ihnen die Regierung 1848 ein Drittel der staatlichen Mahlsteuer zu, wobei sie ihnen freistellte, den übrigen Teil dieser staatlichen Abgabe durch eine direkte Steuer nach eigener Wahl aufzubringen. Im Jahre 1853 überließ sie den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten ein Drittel des Rohertrages der Mahlsteuer, ohne daß die üblichen kommunalen Zuschläge in Wegfall zu kommen brauchten. Von diesen staatlichen Beihilfen wurde die erstere wegen der gedrückten wirtschaftlichen Ver-

hältnisse Ende der 40er Jahre zeitweise gegeben, während die zweite bis Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer 1873 bestehen blieb.

Zum Teil brachten die Gesetze vom 25. Mai 1873 notwendig gewordene Verbesserungen. Die Klassensteuer wurde mit der Maßgabe abgeändert, daß fortan eine Schätzung des jährlichen Einkommens der Censiten erfolgte. Den Jahresbetrag der aus ihrer Veranlagung sich ergebenden Solleinnahme setzte das Gesetz auf 11 Mill. Thlr. fest, welches Aufkommen mit Rücksicht auf die Einführung der Klassensteuer in den bisher mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten, vom 1. Januar 1875 ab, auf 14 Mill. Thlr. erhöht wurde. Sollte der aus der Veranlagung sich ergebende Jahresbetrag den vorgesehenen Normalbetrag übersteigen oder nicht erreichen, so war eine entsprechende Erhöhung oder Reduzierung gesetzlich festgelegt. Es war gestattet, besondere, die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ungünstig beeinflussende, wirtschaftliche Verhältnisse bei der Veranlagung zu berücksichtigen. Ferner konnte eine völlige Freilassung der ersten Stufe erfolgen. Die objektive Steuerpflicht wurde auf Mk. 420.— als untere Grenze beschränkt; die 12 Stufen stiegen bei Mk. 420.— bis Mk. 3000.— Einkommen von Mk. 3.— bis Mk. 72.— aufwärts. Wo Kommunalsteuern in Zuschlägen zur Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer bestanden, durften die von der staatlichen Klassensteuer freigelassenen Personen ohne weiteres zu dem fingierten Satze von Mk. 1.50 von den Gemeinden herangezogen werden. Letzteren war es nicht erlaubt, an neu einzuführenden oder abzuändernden Gemeindeeinkommensteuern Abweichungen von den staatlichen Tarifen vorzunehmen, insbesondere Steuersätze progressiver Art zur Einführung zu bringen. Die Reform der klassifizierten Einkommensteuer erstreckte sich in der Hauptsache auf Verringerung der Zwischenräume zwischen den einzelnen Steuerstufen und Vermehrung dieser; auch hob das Gesetz, was von besonderer Wichtigkeit war, die obere Steuergrenze auf. Die Anzahl der Stufen war nunmehr unbeschränkt und betrug bis zu einem Einkommen von Mk. 720 000 bis Mk. 780 000 40, während sich die Steuersätze von Mk. 90.— bis Mk. 21 600.— stellten; weitere Mk. 60 000.— bewirkten eine Erhöhung um je Mk. 1800.—. In der ersten und zweiten Stufe durften gewisse, die Leistungsfähigkeit herabsetzende Umstände Anrechnung finden, und ein Censit der ersten Stufe konnte der 12. Stufe der Klassensteuer zugewiesen werden. Als Staatssteuer wurde die Mahl- und Schlachtsteuer beseitigt und kam vom 1. Januar 1875 ab nicht mehr zur Hebung, sie wurde durch die Klassensteuer ersetzt. In den berechtigten Kommunen konnte die Schlachtsteuer, wenn die Lage des städtischen Haushalts es erforderte, und die örtlichen Verhältnisse geeignet befunden wurden, als Gemeindesteuer weiter erhoben werden. Um sie aber nicht zu einer dauernden Einrichtung zu machen, mußten die betreffenden Gemeindevertretungsbeschlüsse alle drei Jahre mit der

Maßgabe erneuert werden, daß nur bei einem einheitlichen Beschlusse von Magistrat und Stadtverordnetenkollegium eine Verlängerung zulässig wurde. Die Erhöhung der bestehenden Schlachtsteuersätze mit Einschluß des kommunalen Zuschlags erforderte ein Gesetzesvotum, das zu befürworten die Regierung nicht willens war.

Bis 1891 blieben Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer in ihren Grundlagen bestehen. Nach unwesentlichen Abänderungen in den Jahren 1875 und 1877 wurde durch Gesetz vom 26. März 1883 die Kontingentierung der Klassensteuer aufgehoben, und ihre beiden untersten Stufen gelangten gänzlich, von den übrigen drei Monatsraten außer Hebung. Den Censiten der untersten Stufe der klassifizierten Einkommensteuer wurden zwei Monatsraten, der vorletzten eine Monatsrate erlassen, auch durften nunmehr die Leistungsfähigkeit herabsetzende wirtschaftliche Umstände bis zu einem Einkommen von Mk. 6000.— Berücksichtigung finden. Jedoch kamen diese Ermäßigungen für die kommunalen Zuschläge nicht in Betracht.

Das Gesetz von 1883 ließ bereits erkennen, daß die Reformen von 1873 ihren Zweck nicht erreicht hatten. Es war auf die Dauer nicht möglich, zwei Einkommensteuern, die in der Art der Veranlagung gänzlich von einander verschieden waren, nebeneinander bestehen zu lassen. Die Klassensteuer erfaßte ihre Pflichtigen weit schärfer als die klassifizierte Einkommensteuer. Ohne Zweifel mußte Fassionszwang den Ertrag der letzteren erheblich steigern, weil der Grundsatz, die Veranlagung „ohne tieferes Eindringen in die Besitz-, Vermögens-, Erwerbs- und sonstigen Einkommensverhältnisse“ durchzuführen, einen großen Teil des Einkommens, insbesondere aus Kapitalvermögen, zur Kenntnis der Veranlagungskommission nicht gelangen ließ. Der Steuererlaß für die Censiten der beiden untersten Stufen der Klassensteuer ließ eine Heraufsetzung der objektiven Steuerpflicht angezeigt erscheinen, was wegen der kommunalen Zuschläge, die jene beiden Stufen nicht freiließen, von Wichtigkeit war. Um die klassifizierte Einkommensteuer ertragreicher zu machen, war eine Heranziehung der nicht physischen Personen notwendig, deren Zahl und Bedeutung sehr zugenommen hatte, und deren Einkommen nur in dem ihrer inländischen Aktionäre, Gewerken, Kommanditisten und Genossen erfaßt wurde, während die in andere deutsche Staaten oder ins Ausland abfließenden Dividenden, Ausbeuten und Gewinnanteile nicht getroffen wurden. Reformbedürftig war endlich der Tarif der klassifizierten Einkommensteuer, für den Degression nach unten und Progression nach oben zweckmäßig erscheinen mußte. Auch entsprach eine differentielle Behandlung des fundierten und unfundierten Einkommens mehr den Grundsätzen einer gerechten Besteuerung, eine Tatsache, die bisher außer acht gelassen war. Um formelle Mängel zu beseitigen, waren Veranlagungsmodus und Rechtsmittel zu vereinfachen

und geeignetere Veranlagungsorgane zu schaffen. Die Zukunft der direkten Steuern lag, wie der Entwurf zum Einkommensteuergesetz von 1891 hervorhob, in „einer nach einsichtig festgestellten Normen gerecht und ehrlich angelegten Einkommensteuer.“

In der Landtagssession 1890/91 legte der preußische Finanzminister von Miquel den Entwurf eines neuen Einkommensteuergesetzes, welcher mit nicht zu erheblichen Abänderungen als Gesetz vom 24. Juni 1891 verabschiedet wurde, vor. Die bedeutsamsten Abänderungen der bestehenden Gesetzgebung waren, daß Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer zu einer einheitlichen Einkommensteuer verschmolzen, Einkommen bis Mk. 900.— freigelassen, die Steuerpflicht auf gewisse nicht physische Personen ausgedehnt und für Einkommen über Mk. 3000.— Fassionszwang eingeführt wurden.

Unter dem 19. Juni 1906, mit Wirkung vom 1. April 1907, hat die Steuerreform von 1891 durch das Gesetz betr. die Abänderung des Einkommensteuergesetzes und des Ergänzungssteuergesetzes wesentliche Verbesserungen, die im Nachstehenden Berücksichtigung finden, erfahren.

Das Einkommensteuergesetz setzt in allgemeinen Grundsätzen über die objektive Steuerpflicht fest, welche Abzüge vom Roheinkommen gemacht werden dürfen, — als solches gelten die gesamten Jahreseinkünfte eines Censiten aus Kapital- und Grundvermögen, Pachtungen und Mieten, Handel und Gewerbe einschließlich Bergbau, sowie aus gewinnbringender Beschäftigung und sonstigen Rechten auf periodische Hebungen — um das steuerpflichtige Einkommen zu erhalten, welche Verwendungen und Ausgaben hingegen nicht abzugsfähig sind. Dem jährlichen Einkommen gemäß normiert der Steuertarif ohne eine obere Grenze feste Sätze; er ist zur Erleichterung der Einkommen von Mk. 9000.— bis Mk. 900.— abwärts für die entsprechenden Stufen degressiver Natur, worüber hinaus, um gewerblichen Mittelstand und kleineres Beamtentum nach Möglichkeit zu entlasten, das Abgeordnetenhaus die Steuersätze für Einkommen zwischen Mk. 2400.— und Mk. 9000.— noch mehr, als im Regierungsentwürfe vorgesehen war, verminderte. Die Einkommen bis Mk. 3000.— — ab 1907 bis Mk. 6500.— — werden weiter dadurch geschützt, daß dem Haushaltungsvorstande für jedes seiner Kinder unter 14 Jahren vom Einkommen je Mk. 50.— in Abzug zu bringen gestattet ist. Von 1907 an gilt dies desgleichen für Abkömmlinge über 14 Jahren und sonstige Haushaltungsangehörige, die zu unterhalten sind. Eine weitere Ermäßigung tritt bei drei oder vier Kindern um eine Stufe ein, um zwei Stufen, wenn mindestens fünf Familienangehörigen auf Grund gesetzlicher Verpflichtung Unterhalt gewährt wird. Außerdem können besondere, die Leistungsfähigkeit des Pflichtigen wesentlich beeinträchtigende, wirtschaftliche Verhältnisse bis zu einem Einkommen von Mk. 9500.—, eine Herabsetzung um höchstens drei Stufen herbeiführen,

wobei das Gesetz außergewöhnliche Belastungen durch Unterhalt und Erziehung der Kinder, Verpflichtung zum Unterhalte mittelloser Angehöriger, andauernde Krankheit, Verschuldung und besondere Unglücksfälle im Auge hat. Bis zur Höhe von Mk. 600.— sind für Zwecke der Prämienzahlung zur Lebensversicherung von allen Censiten Abzüge vom Einkommen zulässig, welche Befugnis die Novelle von 1906 auf versicherte, nicht selbständig zu veranlagende Haushaltungsmitglieder ausdehnt. Anrechnung erfahren, neben den „Werbungskosten“ d. h. den Aufwendungen zu Erwerb, Sicherung und Erhaltung des Ertrages (§ 8 I 1—5 E. St. G.), Schuldenzinsen, Renten und dauernde Lasten, gesetz- oder vertragsmäßig zu entrichtende Beiträge zu Kranken-, Unfall-, Alters-, Invalidenversicherungskassen usw., soweit sie Mk. 600.— nicht übersteigen, endlich die auf Grund rechtlicher Verpflichtung vom Steuerpflichtigen zur allmählichen Tilgung eines auf seinem Grundbesitz haftenden Schuldkapitals zu entrichtenden Beiträge, sofern sie 1 % des Kapitals bezw. Mk. 600.— nicht überschreiten. Andererseits sind Verwendungen zur Verbesserung und Vermehrung des Vermögens, zu Geschäftserweiterungen, Kapitalsanlagen oder Abtragungen, falls Ausnahmen nicht im Gesetze hervorgehoben sind, und die zur Bestreitung des Haushalts des Steuerpflichtigen und zum Unterhalt seiner Angehörigen gemachten Ausgaben nicht abzugsfähig. Bemerkenswert ist, daß ab 1907 den in Abrechnung zu bringenden Werbungskosten die Beiträge zu Landwirtschafts-, Handels- und Handwerkerkammern zugerechnet werden, daneben die von Grundeigentum, Gewerbebetrieb und Bergbau zu entrichtenden direkten Kommunalsteuern bis zur Höhe der staatlich veranlagten Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer. Es werden die großen Einkommen von Mk. 30 500.— an aufwärts durch progressive Steuersätze schärfer herangezogen, demgemäß die Zahl der Steuerstufen gegen früher vermehrt worden ist. Reiner Vermögenszuwachs wird von der Einkommensteuer nicht berührt, ist vielmehr der Ergänzungssteuer vorbehalten. Vereinnahmte Gewinne aus der zu Spekulationszwecken unternommenen Veräußerung von Wertpapieren usw. gelten als Einkommen aus Kapitalvermögen und sind der Einkommensteuer unterworfen. Die staatliche Einkommensteuer beginnt bei einem Einkommen von über Mk. 900.— bis Mk. 1 050.— mit Mk. 6.—, beziffert sich bei Mk. 3 600.— bis Mk. 3 900.— auf Mk. 80.— um gemäß § 17 Abs. 1 E. St. G. bei mehr als Mk. 9 500.— bis Mk. 10 500.— auf Mk. 300.— zu steigen. Von Mk. 10 500.— bis einschließlich Mk. 30 500.— erhöht sie sich in Stufen von Mk. 1 000.— um je Mk. 30.— und erreicht bei über Mk. 100 000.— bis einschließlich Mk. 105 000.— den Betrag von Mk. 4 000.— usw. (§ 17 Abs. 2 u. 3 E. St. G.).

Die subjektive Steuerpflicht erstreckt sich auf physische (E. St. G. §§ 1—3) und gewisse nicht physische Personen, von letzteren auf Aktien-

Gesellschaften, Berggewerkschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und eingetragene Genossenschaften, die ihren Geschäftsbetrieb gewerbsmäßig über den Kreis ihrer Mitglieder hinaus führen, sodann — nach der Fassung von 1906 — auf „Vereine, einschließlich eingetragener Genossenschaften, zum gemeinsamen Einkaufe von Lebens- oder hauswirtschaftlichen Bedürfnissen im großen und Ablaß im kleinen, auch wenn ihr Geschäftsbetrieb nicht über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht", schließlich — desgleichen in Gemäßheit der Novelle von 1906 — auf die Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Um die Doppelbesteuerung der nicht physischen Personen und der aus ihren Gewinnerträgnissen Einkommen Beziehenden zu beschränken, ist es vorstehenden Gesellschaften, mit Ausnahme der G. m. b. H., gestattet, (§ 15 Abs. 1 E. St. G.) 3 ½ % ihres Gesellschaftskapitals von den der Einkommensteuer unterliegenden Überschüssen, welche die zur Ausschüttung an Aktionäre, Kommanditisten, Gewerken und Genossen bestimmten Beträge, einschließlich der für Zwecke der Amortisation, der Betriebserweiterung, Bildung oder Erhöhung des Reservefonds zurückgesetzten Summen umfassen, vorweg in Abzug zu bringen. Der Kommunalbesteuerung ist jedoch das ermittelte Einkommen ohne einen Abzug von 3 ½ % zugrunde zu legen.

Um Hinterziehungen der Einkommensteuer zu erschweren, sind die mit einem Einkommen von mehr als Mk. 3000.— veranlagten Steuerpflichtigen zur Abgabe einer Steuererklärung innerhalb einer gewissen Frist (§ 25 E. St. G.) genötigt. Nach den Bestimmungen von 1906 zieht ihre Nichtinnehaltung neben der im Veranlagungs- und Rechtsmittelverfahren vorgesehenen und endgültig festgestellten Steuer einen Zuschlag von 5 %, wenn Entschuldigungsgründe nicht geltend gemacht werden können, nach sich. Ein weiterer Zuschlag von 25 % trifft denjenigen, der auf eine zweite Aufforderung sein Einkommen nicht deklariert. Entgegen der bisherigen Norm haben beide Versäumnisse nicht mehr den Verlust des Rechtsmittels zur Folge (§ 31 Abs. 3 E. St. G.). Wissentlich falsche Angaben in der Steuererklärung bedingen empfindliche Geldstrafen, wenn sie die Verkürzung der Steuer, bezw. eine Verschweigung bestehenden steuerpflichtigen Einkommens bezwecken. (§§ 72 ff. E. St. G.).

Der Veranlagung der Steuerpflichtigen geht für jeden Gemeindebezirk eine Voreinschätzung durch besondere Kommissionen, die aus dem Gemeindevorstande als Vorsitzenden und einer Anzahl teils ernannter, teils gewählter Mitglieder bestehen, voraus (§ 32 Abs. 1 u. 2 E. St. G.). Ihre Aufgabe ist es, die vom Gemeindevorsteher aufgestellten Nachweise zu prüfen und bis zu Mk. 3000.— Einkommen die entsprechenden Steuersätze festzustellen. Die danach für jeden Kreis unter dem Vorsitze des Landrats oder eines von der Regierung zu ernennenden Kommissars in

Tätigkeit tretende Veranlagungskommission, deren Mitglieder in ähnlicher, von dem Gesetze vorgeschriebener Weise (§ 35 E. St. G.) gewählt werden, prüft die lokalen Nachweisungen und eingegangenen Steuererklärungen, nachdem der Vorsitzende sie vorher einer eingehenden Durchsicht unterzogen hat. Letzterem wie jener selbst sind zwecks Einziehung genauer und umfassender Nachrichten über die Besitz-, Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Censiten erhebliche Befugnisse durch das Gesetz erteilt. (§§ 36—42 E. St. G.). Als Berufungsinstanz für Censiten über Mk. 3000.— wie des Vorsitzenden der Veranlagungskommission besteht für jeden Regierungsbezirk eine, den erwähnten Kommissionen gleichartig zusammengesetzte Berufungskommission, (§ 46 E. St. G.) gegen deren Bescheide von dem Steuerpflichtigen und dem Vorsitzenden der Berufungskommission Beschwerde beim Oberverwaltungsgerichte einzulegen ist. Censiten mit einem Einkommen von nicht mehr als Mk. 3000.— ist von 1907 ab als erstes Rechtsmittel der Einspruch an die Veranlagungskommission und gegen deren Entscheidung als zweites und letztes Rechtsmittel die Berufung an die Berufungskommission gegeben, ein auf formalem Gebiete wesentlicher Fortschritt gegen das bisherige System, das Beschwerdeerhebung beim Oberverwaltungsgericht für sämtliche Steuerpflichtige vorsieht. (§§ 43 ff. E. St. G.).

Die Gesellschaften mit beschränkter Haftung werden, wie bemerkt, erst ab 1. April 1907 zur Besteuerung herangezogen, die Berechnung ihres steuerpflichtigen Einkommens regelt sich gemäß § 16 E. St. G. nach den Bestimmungen des § 13 desselben Gesetzes. Nach § 71 Absatz 1 E. St. G. wird von den Gesellschaftern derjenige Teil der auf sie veranlagten Einkommensteuer nicht erhoben, der auf Gewinnanteile von G. m. b. H. entfällt, die indes nach § 18 E. St. G. in ihren Steuerstufen stärker als die übrigen Censiten physischer und nicht physischer Natur herangezogen werden (§ 17 E. St. G.). Als den wesentlichsten Fortschritt der Novelle von 1906 wird man, neben der Begründung der Besteuerungspflicht für die G. m. b. H. den Wegfall des seitherigen Unterschiedes zwischen feststehenden und schwankenden Einnahmen, welch letztere bisher nach dem Durchschnitte der drei der Veranlagung unmittelbar vorangegangenen Jahre berechnet wurden, ansehen, während in Zukunft (§ 9 E. St. G.) für die Veranlagung der physischen Censiten der Bestand der einzelnen Einkommensquellen bei Beginn des Steuerjahres maßgebend sein wird, mit Ausnahme von Personen, die Handel, Bergbau und Landwirtschaft betreiben und nach Maßgabe der §§ 38 ff. H. G. B. Geschäftsbücher führen. Bei ihnen wie nicht physischen Personen bleibt die Anwendung der dreijährigen Durchschnittsberechnung bestehen.

Von der Gewerbesteuer abgesehen, ist die Ertragsbesteuerung in Preußen später als die Personalbesteuerung allgemein durchgebildet

worden, da erst 1861 eine für die gesamte Monarchie gleichartige Grundsteuer eingeführt wurde. Zwar bestanden bis dahin in allen preußischen Provinzen Grundsteuern und grundsteuerähnliche Abgaben, die sich aber aus Gründen der historischen Entwicklung wenig ähnlich waren. Für Rheinland und Westfalen hatte das Gesetz vom 21. Januar 1839 eine einheitliche Grundsteuer, nachdem zu Beginn der 20er Jahre die Aufnahme des Katasters in Angriff genommen war, geschaffen; durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 wurde sie für beide Provinzen wieder aufgehoben.

Die Einführung einer allgemeinen staatlichen Grundsteuer war auch deshalb bedeutungsvoll, weil die Gebäudesteuer von der Grundsteuer getrennt und selbständig ausgebaut wurde. Letztere erfaßt den Reinertrag eines Grundstücks, bezw. einer mindestens einen Morgen großen Parzelle, der nach Abzug der Bewirtschaftungskosten vom Rohertrage gebildet wird, wobei die persönlichen Verhältnisse des Grundeigentümers unberücksichtigt bleiben. Die Feststellung des Reinertrags der Liegenschaften erfolgt nach Kulturarten, von denen sieben bestehen, und Bonitätsklassen. Das Jahreskontingent der Grundsteuer wurde 1861 auf 10 Mill. Thlr. festgesetzt und nach den Annexionen des Jahres 1866 auf 13,2 Mill. Thlr. erhöht. Ende 1863 war die Anlage des Katasters in den alten Provinzen beendet, während die Grundsteuer selbst vom 1. Januar 1865 zur Hebung gelangte[1]). Dem stabilen Charakter einer kontingentierten Steuer entsprechend, kommt für jede Provinz ein bestimmter Betrag zur Umlegung, der auf Kreise, Gemeinden und Gutsbezirke unterverteilt wird. Ihre Stetigkeit geht daraus hervor, daß die jeder Provinz, bezw. jedem der ihr untergeordneten Verbände zufallende Grundsteuerhauptsumme als ein Kontingent zu behandeln ist, „welches der Staatskasse gegenüber nur durch den Zugang steuerpflichtig werdender oder den Abgang steuerfrei zu stellender Grundstücke, sonst aber nur im Wege der Gesetzgebung und nur in dem Falle erhöht oder vermindert werden kann, wenn die Bedürfnisse des Staates eine allgemeine Erhöhung der Grundsteuern notwendig machen oder eine allgemeine Herabsetzung derselben gestatten". Aus diesen Gründen hat sie die Eigenschaft einer Steuer mehr und mehr verloren und einen rentenartigen Charakter angenommen.

Die durch das gleiche Gesetz in Kraft getretene Gebäudesteuer setzte die bestehenden Grund- und Haussteuern, soweit sie der Staatskasse zuflossen, außer Geltung. Für Gebäude, welche vorzugsweise bewohnt sind, und in denen nur einzelne Räume gewerblichen Zwecken dienen, ist sie auf 4 % des Nutzungswertes, für Baulichkeiten, die ausschließlich für gewerbliche Betriebe verwandt werden, auf 2 % festgesetzt. Öffentliche und landwirtschaftliche Gebäude sind steuerfrei. Um den

[1]) In einigen Landbezirken Hessen-Nassaus ist die Anfertigung des Katasters noch nicht beendet.

Charakter als Ertragssteuer hervortreten zu lassen, kommen für Gebäude nur der Mietswert der Räumlichkeiten, nicht vorhandene Maschinen usw. in Betracht. Der Veranlagung in den Städten ist der mittlere jährliche Mietswert, der in Ansehung der durchschnittlichen Mietspreise innerhalb der letzten zehn Jahre festgestellt ist, zugrunde zu legen. Die Gebäudesteuer steigt gleichmäßig an und umfaßt bis zu einem Nutzungswert von Thlr. 1100.— bei 44 Thlr. Steuer 43 Stufen (bezw. 22 Thlr. für gewerblich benutzte Gebäude); bis 2000 Thlr. erhebt sich jede weitere Stufe um 100 Thlr., von 2000 Thlr. und höher um je 200 Thlr.

Die dritte der preußischen Ertragssteuern, die Gewerbesteuer, geht bis 1820 zurück, in welchem Jahre durch ein Edikt alle bisherigen, auf dem Gewerbe ruhenden Abgaben aufgehoben wurden, und gleichzeitig ein Gesetz, das eine neue Steuer für gewisse Klassen von Gewerben einführte, erging (Gesetz vom 30. Mai 1820). Diese umfaßte 11 Klassen, unter die das Kleingewerbe und „unter gewissen Umständen" das Handwerk fielen. Aus der Geschichte der alten Gewerbesteuer, die in ihren Grundzügen bis 1893/94 in Geltung blieb, ist folgendes hervorzuheben. Der rapiden gewerblichen Entwicklung gemäß war sie vielfachen Änderungen unterworfen; neue Klassen wurden eingeführt und andere zusammen gelegt. Verschiedentlich wurde für einzelne Klassen Steuerfreiheit erklärt und wieder aufgehoben. In den 20 er Jahren waren Bergbau und Hüttenbetrieb unbesteuert, letzterer wurde 1865 wieder pflichtig. Erst 1858 wurden Aktien- und sonstige Gesellschaften, die für Handels- oder Gewerbszwecke begründet waren, der Steuer unterworfen, um 1861 einer neuen Klasse eingefügt zu werden. Besondere Bergwerksabgaben wurden erst in den 50 er und 60 er Jahren ausgebildet. Diese ältere Gewerbesteuer stellte örtliche Steuersummen, die auf die einzelnen Gewerbetreibenden umzulegen waren, wobei für die Ortsklassen ein mittlerer Satz bestand, fest.

Die gewerbliche und industrielle Entwicklung des 19. Jahrhunderts überholte die Gewerbesteuer mehr und mehr. Infolge des Grundsatzes der Kontingentierung und der Unterverteilung auf einzelne Ortsklassen wurden Handwerk und Kleingewerbe stärker als die Großindustrie herangezogen. Eine durchgreifende Reform brachte erst das Gewerbesteuergesetz vom 24. Juni 1891, das keine Erhöhung vielmehr eine gerechtere Verteilung bestehender Lasten bezweckte. Während die Besteuerung des Gewerbebetriebes im Umherziehen und des Wanderlagerbetriebes durch Gesetz vom 27. Februar 1880 geregelt bleibt, unterliegen dem neuen Gesetze die in Preußen betriebenen Gewerbe. Außerhalb des Staates belegene gewerbliche Unternehmungen, die durch Errichtung einer Niederlassung einen stehenden gewerblichen Betrieb im Lande begründen, sind mit letzterem heranzuziehen (G. St. G. §§ 1, 2). Andererseits dürfen inländische Gewerbe, die außerhalb Preußens einen Betrieb unterhalten,

deren anteiligen Ertrag mit der Maßgabe in Abzug stellen, daß 10% desselben der Leitung des Unternehmens im Inlande zuzuerkennen sind und steuerpflichtig werden. Die Besteuerung erfolgt in vier Klassen. Zur ersten sind die Betriebe, deren jährlicher Ertrag Mk. 50000.— oder mehr, bezw. bei denen der Wert der Anlage und das Betriebskapital Mk. 1100000.— oder darüber beträgt, zu veranlagen; die zweite Klasse sieht einen Ertrag von Mk. 20000.— bis 50000.— bezw. ein Anlage- und Betriebskapital von Mk. 150000.— bis 1000000.— vor, während für die beiden letzten Klassen die entsprechenden Zahlen Mk. 4000.— bis 20000.— wie Mk. 30000.— bis 150000.— und Mk. 1500.— bis 4000.— bezw. Mk. 3000.— bis 30000.— lauten (G. St. G. § 6). Betriebe, welche die letztgenannten Beträge nicht erreichen, bleiben frei. Der steuerpflichtige Ertrag wird durch Abzug der Betriebskosten und angemessener Mobiliar- und Immobiliarabschreibungen vom Rohertrage ermittelt; die aus den Betriebseinnahmen bestrittenen Ausgaben für Verbesserungen und Erweiterungen, wie den Unterhalt des Gewerbetreibenden und seiner Angehörigen, sind nicht abzugsfähig, desgleichen nicht Debetzinsen und zur Anlage oder Vergrößerung des Betriebes aufgenommene Darlehen und Anleihen. (§ 22 G. St. G.).

Die Veranlagung zur ersten Gewerbesteuerklasse ist anders wie für die drei übrigen geregelt. Veranlagungsbezirke sind die Provinzen, für deren jede ein Steuerausschuß gebildet wird; dessen Mitglieder zu $^2/_3$ aus den zur ersten Klasse gehörigen Gewerbetreibenden des Bezirks zu wählen sind, während den Vorsitzenden und das letzte Drittel der Finanzminister ernennt. Es beträgt die Steuer für jeden veranlagten Betrieb 1% des jährlichen Rohertrages und ist bei Mk. 50000.— bis 54800.— auf Mk. 524.— festgesetzt, um bei weiteren Mk. 4800.— um je Mk. 48.— zu steigen. (§§ 9, 10 G. St. G.). Veranlagungsbezirke der zweiten Klasse sind die Regierungsbezirke, der dritten und vierten die Kreise. Die Steuerpflichtigen in jeder der drei Klassen werden zu einer Steuergesellschaft vereinigt, die für das Veranlagungsjahr — anders bei der ersten Klasse, wo eine Kontingentierung nicht besteht — die Summe der in Veranschlagung kommenden Mittelsätze aufzubringen hat. Die Höhe der Mittelsätze wie die bei der Steuerverteilung überhaupt zulässigen geringsten und höchsten Steuerbeträge in den drei Klassen sind vom Gesetze festgestellt (§§ 11—14 G. St. G.). Da die Steuer in sich kontingentiert ist, — das Kontingent beträgt Mk. 19811359.— — erleichtern steigende Erträgnisse der ersten Klasse die übrigen, beugen einer Erhöhung von den Mittelsätzen an aufwärts vor und entlasten die mittleren und kleineren Gewerbetreibenden. Andererseits müssen Krisen und Zeiten schlechten Geschäftsganges die drei unteren Klassen empfindlicher berühren. Zu ihrer Veranlagung wird für jede von ihnen und jeden Bezirk ein Steuerausschuß gebildet, der aus einem Kommissar der Bezirksregierung als Vorsitzenden und von

den Pflichtigen der einzelnen Steuergesellschaft aus ihrer Mitte auf drei Jahre gewählten Abgeordneten besteht (§ 15 Nr. 1 G. St. G.).

Von der Gewerbesteuer sind unter anderem die gewerblichen Unternehmungen der Kommunalverbände, die im öffentlichen Interesse errichtet sind, wie Sparkassen, Schlachthäuser, Viehhöfe, Markthallen, Pfandleihen, Kanalisations- und Wasserwerke, letztere unter gewissen Voraussetzungen[1], befreit. (§ 3 Nr. 4 G. St. G.) Ihr unterliegen ferner nicht die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, landwirtschaftliche Brennereien (§ 41 I a des Gesetzes betr. die Besteuerung des Branntweins vom 24. Juni 1887) und der Bergbau, die von Gemeindewegen in Gemäßheit § 28 Ziffer 2 u. 3 K. A. G. heranzuziehen sind, endlich eingetragene Genossenschaften und Korporationen, die nur mit ihren Mitgliedern kontrahieren und keinen Gewinn unter sie verteilen, daher Konsumvereine mit offenen Läden steuerpflichtig sind. (§ 5 Abs. 1 u. 2 G. St. G.)

Aus Gründen der Veranlagung kann eine Vorlegung der Geschäftsbücher des Gewerbetreibenden nicht gefordert werden, jedoch haben juristische Personen, Aktiengesellschaften und sonstige, zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichtete, gewerbliche Unternehmungen ihre Geschäftsberichte und Jahresabschlüsse alljährlich der Bezirksregierung einzureichen. Auf besondere Aufforderung des Vorsitzenden des zuständigen Steuerausschusses muß jeder Gewerbetreibende den jährlichen Ertrag seines Betriebes, bezw. den Wert des Anlage- und Betriebskapitals angeben. (§§ 25—28 G. St. G.) Für Einspruch, Berufung und Beschwerde gegen das Ergebnis der Veranlagung sind als Instanzen der Steuerausschuß, die Bezirksregierung und das Oberverwaltungsgericht gemäß §§ 35—37 G. St. G. zuständig.

Für den Betrieb der Gast- und Schankwirtschaft, wie den Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus ist außer der Gewerbesteuer eine besondere Betriebssteuer, die nach den Gewerbesteuerklassen, zu denen der Pflichtige veranlagt ist, sich abstuft, jährlich zu entrichten. (§§ 59, 60 G. St. G.) Ein zur Gewerbesteuer nicht veranlagter Gewerbetreibender hat in Gemäßheit §§ 7, 60 Abs. 1 G. St. G. ein Fixum von Mk. 10.— zu zahlen. Eine Ermäßigung der Betriebssteuer kann bis auf Mk. 5.— stattfinden, wenn nur ein vorübergehender Gewerbebetrieb die Heranziehung bedingt. (§ 61 Abs. 1 G. St. G.) Ihre Sätze bei Veranlagung zu den vier Gewerbesteuerklassen betragen Mk. 100.—, 50.—, 25.— und 15.— (§ 60 Ziffer 2 G. St. G.) Über Beschwerden wegen Verpflichtung zu ihrer Entrichtung oder ihrer Höhe entscheidet die Bezirksregierung und in endgültiger Instanz der Finanzminister. (§§ 29, 30, 65 G. St. G.)

Nachdem das Gesetz vom 3. Juli 1876 den Gewerbebetrieb im Umherziehen steuerlich geregelt hat, ist durch Gesetz vom 27. Februar 1880 der Wanderlagerbetrieb, d. h. die Feilbietung von Waren ohne

[1]) Vergl. Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 9. Mai 1899.

Begründung einer gewerblichen Niederlassung von einer festen Verkaufsstätte aus, einer Steuer unterworfen. Sie sucht Wanderauktionen und Wanderlager im Interesse des gewerblichen Mittelstandes durch nicht unerhebliche Steuersätze, die in den Orten der vier Gewerbesteuerabteilungen von Mk. 50.— bis Mk. 30.— pro Woche sich abstufen, einzuschränken. Für Wanderauktionen wird dieselbe Steuer täglich in gleicher Höhe entsprechend erhoben. Die Zugehörigkeit zu den einzelnen Gewerbesteuerabteilungen richtet sich nach der Einwohnerzahl der von dem Pflichtigen aufgesuchten Kommunen; als Orte der ersten gelten Stadtgemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern, der zweiten solche mit mehr als 10 000 bis 50 000 Seelen, während der dritten Kleinstädte mit über 2000 bis 10 000 Einwohnern und der vierten alle übrigen Ortschaften angehören. In den Orten der drei ersten Gewerbesteuerabteilungen fließt die Isteinnahme der Wanderlagersteuer den Gemeinden, in denen der vierten den Kreisen zu.

Im Folgenden ist, nachdem bisher die Kommunalabgaben nur im Anschluß an die staatliche Besteuerung erwähnt sind, ihre Entwicklung und Stellung zu den Staatssteuern bis zur Einführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893, das unter Einbezug weniger, späterer Abänderungen einen vorläufigen Abschluß der Reform des Gemeindefinanzwesens gebracht hat, darzulegen.

Dem vorwiegend wirtschaftlichen Charakter der Gemeinden entsprechend, hatte das Allgemeine Landrecht für sie den Grundsatz der Besteuerung nach dem Vorteile der Angesessenen in den Vordergrund gestellt, so daß in Land- wie Stadtgemeinden der Grundbesitz und in zweiter Reihe der Gewerbebetrieb Hauptträger der kommunalen Lasten waren. Die Grundlagen hierfür änderten sich, als die Entwicklung der Industrie, die ausgedehnte Bildung größerer und kleinerer Mobiliarvermögen, ein völliger Übergang zur Geld- und Kreditwirtschaft und endlich die Freizügigkeit den Städten ein wesentlich anderes Gepräge gaben.[1]) Unmittelbar verursacht wurde die Umgestaltung des kommunalen Steuerwesens durch die Schaffung der Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer, die in erster Linie die individuelle Leistungsfähigkeit zu treffen bezweckten, was die Gemeinden mit Rücksicht auf deren leichtere Veranlagung zur Auflage von Zuschlägen veranlaßte. Die Ausbildung einer für den Staat einheitlichen Grund- und Gebäudesteuer förderte diese Tendenz, da die Regierung erklärlicherweise eine stärkere kommunale Belastung des Grundbesitzes für nicht angemessen hielt, welcher Grundsatz aber schon vorher für Zuschläge zur Gewerbesteuer galt. (Instruktion vom Jahre 1834). Schärfer traten diese Tatsachen seit den fünfziger Jahren, als die bisher nur zu den Ertragssteuern pflichtig gewesenen Forensen und juristischen Personen auch in ihrem Einkommen aus Grund-

[1]) Adickes, Kommentar zum K. A. G. 1894, Seite 6 ff.

besitz und Gewerbebetrieb von der kommunalen Einkommensteuer erfaßt wurden, hervor. (Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 § 4 Abs. 3 — jetzt aufgehoben —)[1]). Der Umstand, daß in den Kommunen dank den Bestimmungen der Städteordnungen (St. O. f. d. 6 östl. Prov. § 16, St. O. f. Westf. § 16; St. O. f. d. Rheinprov. § 15) die Hausbesitzer in der Lage waren, Zuschläge zu den Personalsteuern selbst für Gemeindeaufwendungen, die ihnen besonders zugute kamen, aufzulegen, ließ die Zuschläge zu den Realsteuern geringfügig bleiben. Namentlich in den industriellen westlichen Provinzen, in denen die kommunale Entwicklung sich überraschend schnell vollzog, wurden sehr erhebliche Zuschläge zu den Staatseinkommensteuern, die durchweg über 200 Prozent hinausgingen, vielfach 300 und 400 Prozent überstiegen, erhoben. 1876 standen in den größeren preußischen Orten den 9 Millionen Realsteuern 44 Millionen Personalsteuern gegenüber.[2])

Bereits in den sechziger Jahren wurden Stimmen, die eine andere Regelung der staatlichen und kommunalen Besteuerung durch anteilige Überweisung der Ertragssteuern an die Gemeinden befürworteten, laut, ohne daß die Regierung diesen Anregungen Folge zu leisten in der Lage war. Diese Erörterungen mehrten sich, als die zu den erwähnten Mißständen 1873 hinzukommende wirtschaftliche Krise zahlreiche Kommunen durch den Steuerausfall der industriellen Unternehmungen empfindlich berührte, und die Zuschläge der übrigen Censiten bedenklich gesteigert werden mußten. Zudem wurde am 1. Januar 1875 die Mahl- und Schlachtsteuer als Staatssteuer aufgehoben und den Gemeinden verblieb nur die Schlachtsteuer unter gewissen Voraussetzungen.[3]) In den theoretischen Darlegungen dieser steuerpolitischen Probleme waren insbesondere die Verhandlungen der dritten Generalversammlung des Vereins für Sozialpolitik bemerkenswert, in denen für staatliche Zwecke neben einer in den unteren Stufen progressiven allgemeinen Einkommensteuer eine allgemeine Vermögenssteuer, für die Städte und Landgemeinden Ausbildung des Systems der Gebühreneinziehung von Interessenten, eigene Realsteuern von Grund und Boden und den Gebäuden, sowie kommunale Personalsteuern im Anschluß an die entsprechenden Staatssteuern gefordert wurden.[4]) Nachdem die staatlichen Einkommensteuern erst 1873 und 1875 abgeändert waren, und die Regierung an eine weitere Umgestaltung derselben vorläufig nicht dachte, konnten

[1]) Adickes, a. a. O. Seite 10, 11; Gneist, Die preußische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern 1881.

[2]) Gneist, a. a. O. Seite 109, 110; Adickes, a. a. O. Seite 13.

[3]) Adickes, a. a. O. Seite 22.

[4]) Generalversammlung vom 10. Oktober 1875 zu Eisenach; Bd. XI der Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Seite 15—70.

diese Vorschläge eine umfassende Verwirklichung zunächst nicht finden. Eine Reform des kommunalen Abgabenwesens unter teilweiser Anlehnung an jene Anregungen, ohne gleichzeitige Umformung der Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer, suchte die Regierung 1877 bis 1879 in die Wege zu leiten, indem sie in drei nacheinander vorgelegten Entwürfen die kommunale Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Leistung und Gegenleistung für Aufwendungen zu wirtschaftlichen Zwecken, zu regeln beabsichtigte.[1]) Die Entwürfe gelangten nicht zur Verabschiedung, weil man in ihnen keine durchgreifende Besserung erblickte, und außerdem der Rechtszustand der Landgemeinden eine Einführung sehr schwierig gemacht hätte.

Seit diesen erfolglosen Bemühungen der Staatsregierung kam man allgemein zu der Überzeugung, daß die bestehenden finanziellen Schwierigkeiten vieler Kommunen durch ein Kommunalabgabengesetz ohne gleichzeitige Abänderung des bestehenden Staatssteuersystems nicht gehoben werden konnten. Es wäre nicht möglich gewesen, besondere Gemeinderealsteuern einzuführen, während gleichzeitig die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer staatlicherseits zur Hebung kamen. Die Ausbildung des Gebührenwesens allein konnte durchgreifende finanzielle Erfolge und eine Herabsetzung der hohen Zuschläge zu den Staatseinkommensteuern nicht bewirken. Einer Überweisung der Realsteuern insgesamt an die unteren Kommunalverbände war die Regierung aus politischen Gründen abgeneigt.[2])

Vor Inangriffnahme einer durchgreifenden Reform sollten zunächst gewisse Zuwendungen von Staatsmitteln an die Kreise in Betracht kommen. — Die Einzelgemeinden konnten wegen der dann notwendig werdenden Überweisungen an die Landgemeinden und Gutsbezirke des Ostens nicht in Frage kommen. Diese sind erst durch die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891 rechtlich und finanziell auf eine gesicherte Basis gestellt worden. §§ 2—4 L. G. O. — Durch Gesetz vom 14. Mai 1885, die sogenannte lex Huene, wurde eine Zuweisung von den Eingängen aus Getreide- und Viehzöllen an sie zur Einführung gebracht. Dies geschah nicht durch alleinige Vergütung der in den einzelnen Kreisen aufkommenden Grund- und Gebäudesteuer, vielmehr zu einem Drittel nach der wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung in ihnen und zu Zweidritteln nach Maßgabe der Grund- und Gebäudesteuer, wozu der jeweilige anteilige Ertrag dieser landwirtschaftlichen Zölle der Regierung zur Verfügung stand. Die auf diesem Wege den Kreisen übermittelten Summen sind sehr schwankend

---

[1]) Adickes, a. a. O. Seite 49ff.

[2]) Adickes, a. a. O. Seite 92.

gewesen und von 4 Millionen Mark 1885/86 bis auf 57 Millionen im Etatsjahr 1891/92 infolge ungünstiger inländischer Ernten und einer erneuten Zollerhöhung 1887 auf Getreide gestiegen. Da für die Verwendung jenes einen Drittels genaue gesetzliche Bestimmungen nicht ergangen waren, zeigten sich infolge der jährlich verschiedenen Überweisungen mancherlei Übelstände, die nicht beseitigt worden sind, da ein darauf hinzielender Antrag Huene wegen des sehr frühen Landtagsschlußes 1889 nicht zur Annahme gelangte.[1])

Die durch die Gesetze vom 10. März 1881 und 26. März 1883 festgesetzten Abänderungen und Ermäßigungen der Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer in ihren unteren Stufen waren für die kommunalen Zuschläge unverbindlich. Im Dezember 1883 legte die Regierung dem Landtage Gesetzentwürfe über eine allgemeine Einkommensteuer, wegen Einführung einer Kapitalrentensteuer- und „betr. Ergänzung und Abänderung einiger Bestimmungen über Erhebung der auf das Einkommen gelegten direkten Kommunalabgaben“ vor. Die beiden ersten gelangten nicht zur Erledigung, der dritte wurde in der folgenden Session 1884/85 dank der Initiative des Abgeordnetenhauses nach mehrfachen Modifikationen und trotz einer merklichen Zurückhaltung der Regierung, welche fürchtete, daß „der von ihr in Aussicht genommene, auf erweiterter Grundlage aufzustellende Gesetzentwurf durch die Bestimmungen dieses „Kommunalsteuernotgesetzes“ in nicht unbedenklicher Weise präjudiziert werden könnte“[2]) angenommen.

Das Kommunalsteuernotgesetz vom 17. Juli 1885 bestimmte insbesondere, daß die subjektive Steuerpflicht zu kommunalen Zuschlägen auf die Kommanditgesellschaften auf Aktien und diejenigen Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht, ausgedehnt würde, und daß das Recht, Forensen und Aktiengesellschaften heranzuziehen, auch den Gemeinden, die ein solches bisher nicht besaßen, zuzubilligen war. Der provisorische Charakter des Gesetzes lag darin, daß eine endgültige Regelung der Fragen betreffs des Abzugsrechtes der Aktionäre, Kommanditisten und Gewerken bei Einkommen aus Dividenden und Ausbeuten, des Zuschusses von Betriebsgemeinden zu gewissen Ausgaben der Nachbargemeinden usw. späterer Gesetzgebung vorbehalten blieb, wenn auch, wie sich später zeigte, die Vorschriften über die Einkommensbesteuerung der Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Berggewerkschaften und eingetragenen Genossenschaften in ihren Grundzügen einer Umänderung nicht mehr bedurften. Eine Überweisung von Realsteuern war nicht vorgesehen, obschon die Staatsregierung mit einer solchen seit Beginn der

[1]) Adickes, a. a. O. Seite 96, 97.
[2]) Adickes, a. a. O. Seite 100.

achtziger Jahre sich zu befreunden anfing, wobei sie sich indes nicht verhehlte, daß nur eine gleichzeitige Reform der Einkommensteuer und der veralteten Gewerbesteuer der ausgleichenden Mehrerträgnisse wegen jene möglich machen konnte, um die trotz des Notgesetzes und der lex Huene, infolge der in vielen Gemeinden ständig wachsenden Schul- und Armenlasten, zu hoch bleibenden Zuschläge zu den Staatssteuern herabzusetzen. Es wurde von da ab die früher geäußerte Ansicht Allgemeingut, daß die Ertragssteuern ihrer ganzen Natur nach dem Staatssteuersysteme, nicht einzugliedern sind, vielmehr die Gemeinde sie zu übernehmen und auszubauen hat. In beiden Häusern des Landtages wurden seit 1886 entsprechende Resolutionen gefaßt, worin man insbesondere betonte, daß eine zweckmäßige Regelung der Grund- und Gebäudesteuer nur innerhalb kleiner und gleichartiger Bezirke vorgenommen werden könnte; der ländliche Grundbesitz werde von ihnen anders als der städtische erfaßt, dessen Wertsteigerungen unter den derzeitigen Verhältnissen außerdem gänzlich unberücksichtigt blieben.

Der eingangs der neunziger Jahre einsetzenden Reform der Staats- und Kommunalbesteuerung waren die leitenden Gesichtspunkte im Allgemeinen vorgezeichnet; sie wurde indes wesentlich durch die überraschenden Erfolge, welche die reformierte Einkommensteuer finanziell erzielte, beschleunigt. Es war von der Staatsregierung beabsichtigt, ihr auf 15—20 Millionen Mark geschätztes Mehraufkommen — das letzte Hebungssoll der Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer belief sich auf ca. 80 Millionen Mark — unter Hinzunahme der Zuwendungen aus der lex Huene zur Überweisung etwa der halben Grund- und Gebäudesteuer zu benutzen. Die Veranlagung zur neuen Einkommensteuer ergab jedoch ein gesamtes Soll von ca. 124 Millionen Mark, wodurch bereits die Möglichkeit gegeben war, ohne auf die verfügbaren Eingänge aus der lex Huene zurückzugreifen, mehr als die Hälfte der ca. 75 Millionen Mark aufbringenden Grund- und Gebäudesteuer den Gemeinden zuzuweisen. Dies war jetzt für die ganze Monarchie möglich, weil wie oben ausgeführt die L. G. O. vom 3. Juli 1891 die zwangsweise Vereinigung von Gutsbezirken und Landgemeinden und dadurch ihre finanzielle Konsolidierung bewirkt hatte.[1])

Der günstige Ausfall der Einkommensteuerreform ließ die Regierung eine durchgreifende Umgestaltung der Kommunalbesteuerung in die Wege leiten. Am 2. November 1892 legte sie dem Landtage drei Gesetzentwürfe vor: ein Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern, ein Ergänzungssteuer- und ein Kommunalabgabengesetz. In ihren Grundzügen umfassen diese die Ausscheidung der Grund- und Gebäudesteuer, der 1891 reformierten Gewerbesteuer und der Bergwerksabgaben aus dem Staatssteuersysteme,

[1]) Adickes a. a. O. Seite 118ff.

Ersatz der hierdurch erwachsenden Ausfälle durch den Mehrertrag der Einkommensteuer (ca. 40 Millionen Mark), die Überweisungen aus der lex Huene (ca. 24 Millionen Mark), die Beseitigung der den Gemeinden bisher für Veranlagung und Erhebung der Staatssteuern gezahlten Vergütungen (ca. 3 Millionen Mark) und endlich Deckung des verbleibenden Ausfalls durch eine die Einkommensteuer „ergänzende“ Vermögenssteuer, die sogenannte Ergänzungssteuer. Das Kommunalabgabengesetz hatte die sich ergebende neue Rechtsordnung in Verbindung mit dem Gesetze betr. die Aufhebung direkter Staatssteuern festzulegen, insbesondere in welchem Umfange und unter welchen Voraussetzungen die vom Staate nicht weiter zur Hebung gelangenden Realsteuern in das Finanzsystem der Gemeinden einzufügen seien. Seine leitenden Gesichtspunkte bezwecken vor allem tunlichste Beschränkung der direkten Besteuerung, stärkere Heranziehung indirekter Steuern, soweit dies mit der Reichsgesetzgebung vereinbar, Ausnutzung der Realsteuern in der Hauptsache zur Deckung der dem Grundbesitze und Gewerbebetriebe zum Vorteil gereichenden Aufwendungen und Ermäßigung der Einkommensteuerzuschläge, Ausbildung des Systems der Gebühren und Beiträge nach dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung, Zulässigkeit der Einführung besonderer kommunaler Real- und gewisser indirekter Steuern. Zuschläge zur Ergänzungssteuer waren für die Gemeinden dagegen nicht vorgesehen.

Die drei Gesetzentwürfe wurden unter Abänderung weniger Punkte vom Landtage angenommen und am 24. Juli 1893 publiziert, um am 1. April 1895 in Kraft zu treten.

Im K. A. G. ist der wirtschaftliche Zweck der Gemeinden schärfer, als dies zuvor je geschehen ist, betont. Der Grundsatz von Leistung und Gegenleistung hat das System der Gebühren und Beiträge zur Ausbildung gelangen lassen und ihnen eine bedeutsame Stellung in der Gesamtheit der kommunalen Einnahmen verschafft. In engem Zusammenhange damit steht die Begünstigung städtischer Institute und Unternehmungen. Beide Tatsachen sind neben den den Gemeinden durch Überweisung der Realsteuern, an die sich die wichtigsten indirekten Kommunalsteuern anschließen, eröffneten Einnahmequellen als der Schwerpunkt des K. A. G. anzusehen. Im Einzelnen gibt das Gesetz zunächst allgemeine Bestimmungen, regelt dann das System der Gebühren und Beiträge, ferner die indirekten und direkten Gemeindesteuern, um endlich Veranlagung und Erhebung, Rechtsmittel und Übergangsbestimmungen zu vermerken.

Die an die Spitze gestellten allgemeinen Bestimmungen (§§ 1 — 3 K. A. G.) gehen davon aus, daß kommunale Ausgaben, die zum Vorteile einzelner Gemeindeglieder aufgewandt sind oder von ihnen verursacht werden, nach dem Grundsatze von Leistung und Gegenleistung, die

übrigen nach der Leistungsfähigkeit aller aufzubringen sind. Zur Deckung ihrer Bedürfnisse haben die Gemeinden das Recht, Gebühren und Beiträge, indirekte und direkte Steuern aufzulegen, wie Naturaldienste zu fordern; das Recht Steuern zu heben ist mit der Maßgabe eingeschränkt, daß vorher alle Einnahmen aus Kämmereivermögen, Gebühren, Beiträgen und vom Staate oder weiteren Kommunalverbänden überwiesenen Zuwendungen zu berücksichtigen sind, was jedoch für Abgaben, die einen mehr polizeilichen als finanziellen Charakter haben wie Hunde- und Lustbarkeitssteuern, nicht gilt. Durch direkte Steuern ist der Bedarf, der nach Abzug des Aufkommens der erwähnten Einnahmen und der indirekten Steuern von dem gesamten Steuerbedarf verbleibt, aufzubringen, welche Bestimmung die Hebung direkter Steuern zur Ansammlung von Vermögensbeständen verhindern will, was jedoch nicht ausschließt, daß Fonds für besondere Zwecke aufgefüllt werden. Gewerbliche Unternehmungen sollen grundsätzlich Zins- und Amortisationsbeträge ihres Anlagekapitals selbst aufbringen, sofern sie nicht zugleich einem öffentlichen Zwecke, der anderwärts nicht befriedigt werden kann, dienen.

Für die Benutzung der im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen — Anlagen, Anstalten und Einrichtungen § 4 Abs. 1 K. A. G. — ist die Erhebung von Gebühren, die unbedingt erforderlich wird, wenn jene einzelnen Gemeindegliedern oder Klassen zugute kommen, gestattet. Beiträge zu ihrer Herstellung und Unterhaltung können, wenn ein öffentliches Interesse in Betracht kommt, von Grundbesitzern und Gewerbetreibenden nach Maßgabe der ihnen entstandenen Vorteile, trotz nicht in Frage kommender eigener Benutzung, eingefordert werden. Der Unterschied zwischen Gebühren und Beiträgen besteht darin, daß erstere von jedermann fortdauernd bei Benutzung, letztere auch ohne diese einmalig von Interessenten zu entrichten sind. Solche nach dem individuellen Vorteile festzustellenden Zwangsbeiträge müssen in der Regel erhoben werden, wenn andernfalls für die Kosten der bezüglichen Veranstaltung, einschließlich Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals, Steuern aufzulegen wären. (§ 9 Abs. 2 K. A. G.) Um Willkürlichkeiten in ihrer Festsetzung zu vermeiden, ist ein besonderes Verfahren, das den Beteiligten Gelegenheit zu Einwendungen und Beschwerden gibt, vorgesehen. In Betreff der am häufigsten vorkommenden Beiträge zu Straßenbauten läßt § 10 K. A. G. das Fluchtliniengesetz vom 2. Juli 1875 mit der Maßgabe unverändert, daß die in § 15 desselben vorgesehenen Beiträge auch nach einem anderen Maßstabe wie der Frontlänge, insbesondere nach der bebauungsfähigen Fläche, bemessen werden dürfen.

Die frühere Gesetzgebung untersagte Gebühren, welche die Selbstkosten der Veranstaltung überstiegen, während § 4 Abs. 2 K. A. G. ihre

Bemessung so gestattet, daß vielfach außer den Kosten für Verwaltung und Unterhaltung Verzinsung und Amortisation des investierten Kapitals gedeckt werden und bisweilen ein Unternehmergewinn zu erzielen ist. Ihre Erhebung kann unterbleiben oder es dürfen ihre Sätze ermäßigt werden, wenn die Gemeindeangehörigen oder eine Klasse derselben auf die Benutzung angewiesen sind, ausgenommen kommunale Anlagen, die lediglich eine Erleichterung des gewerblichen Verkehrs bezwecken. Unter erstere fallen Krankenhäuser, Heil- und Pflegeanstalten, deren Unkosten, weil sie in der Hauptsache der minder bemittelten Bevölkerung zugute kommen, nicht durch Gebühren völlig gedeckt werden können. Für den Besuch höherer Lehranstalten und Fachschulen muß ein angemessenes Schulgeld gefordert werden; reicht dieses auch zur Bestreitung sämtlicher Kosten in den seltensten Fällen aus, so soll es doch so normiert sein, daß die Gemeinden durch ihre Unterhaltung nicht übermäßig in Anspruch genommen werden. (§ 4 Abs. 4 K. A. G.). Ein Zwang zur Hebung von Chaussee-, Wege-, Pflaster- und Brückengeld findet nicht statt, die Verleihung des Rechtes dazu bewendet sich bei den bisherigen Bestimmungen [1]). Über die Höhe der Gebühren zur Benutzung kommunaler Veranstaltungen und Anlagen setzt das K. A. G. mit Ausnahme von Schlachthäusern keine Bestimmungen fest [2]). Schlachthofgebühren konnten nach früherem Rechte so festgestellt werden, daß sie in ihrer Gesamtheit eine 5 % ige Verzinsung und eine 1 % ige Amortisationsquote erzielten, während das K. A. G. es gestattet, daß durch ihr Aufkommen außer den Unterhaltungs- und Betriebskosten in Kommunen mit Schlachtsteuerhebung 5 %, in den übrigen 8 % des Anlagekapitals und der etwa gezahlten Entschädigungssummen zur Abfindung der Privatschlachthäuser gedeckt werden (§ 11 Abs. 2 K. A. G.) [3]).

Neben den vorstehend behandelten Benutzungsgebühren haben Verwaltungsgebühren als Entgelt für amtliche Handlungen von Gemeindeorganen eine verstärkte Bedeutung gewonnen. Vor Inkrafttreten des K. A. G. durften sie in Gemäßheit der preußischen Verfassungsurkunde nur auf Grund besonderer Gesetze erhoben werden, deren geringe Zahl ihre Ausbildung unmöglich machte. Außer jenen wenigen Fällen sind nunmehr (§ 6 K. A. G.) besondere Verwaltungsgebühren für die Genehmigung und Beaufsichtigung von Neu- und Umbauten und die ordnungs- und feuerpolizeiliche Beaufsichtigung öffentlicher geselliger Veran-

[1]) Adickes a. a. O. Seite 282 No. 10.

[2]) „Der Maßstab für die Bemessung der Gebühren darf kein absolut ungeeigneter und dauernd willkürlicher sein. Hierüber entscheidet der Verwaltungsrichter; im übrigen haben über die Zweckmäßigkeit nur die Beschlußbehörden zu befinden". O. V. G. Bd. 30 S. 97, 31 S. 61, 36 S. 92. Adickes Textausgabe z. K. A. G. Sammlung Guttentag S. 39, Nr. 4.

[3]) Adickes a. a. O. S. 309, Textausgabe S. 49 Nr. 3.

staltungen gestattet; jedoch schließen Lustbarkeitssteuern die Hebung entsprechender Gebühren aus. Ihr Aufkommen darf die Kosten des bezüglichen Verwaltungszweiges nicht übersteigen [1]). Für Verwaltungs- wie Benutzungsgebühren sind im voraus festgesetzte Normen und Sätez, ungeachtet einer Berücksichtigung von Unbemittelten (§ 7 K. A. G.), Voraussetzung.

Innerhalb der durch den Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 in Verbindung mit dem Reichsgesetz vom 27. Mai 1885 [2]) gezogenen Grenzen sind die Gemeinden befugt, indirekte Steuern aufzulegen. Ihre Einführung auf den Verbrauch von Lebensmitteln und Brennstoffen, mit Ausnahme von Wildpret und Geflügel, ist ausgeschlossen, daher in erster Reihe die Besteuerung von geistigen Getränken, welcher die Reichsgesetzgebung indes ziemlich enge Grenzen zieht, verbleibt. Eine Biersteuer darf höchstfalls mit Mk. 0,65 für 1 hl des in die Gemeinde eingeführten Bieres (20 % des im Zollvereinigungsvertrage für die staatliche Steuer festgesetzten Maximalbetrages) und 50 % Zuschlag zur Brausteuer des in ihr erzeugten Bieres nach dem Reichsgesetze vom 31. Mai 1872 erhoben werden. Die Erhöhung bestehender und die Einführung neuer Branntweinsteuern sind unzulässig, auch die Besteuerung des Weinkonsums fällt aus [3]). Von den übrigen, im K. A. G. angeführten indirekten Abgaben (§§ 15. 16 K. A. G.) sind Hunde- und Lustbarkeitssteuern zu nennen. Als Gemeindeabgabe sind jene in ihrer Höhe nicht beschränkt, für Kreiszwecke dürfen sie nur nach § 93 K. A. G. im Betrage von Mk. 5.— erhoben werden. Die Besteuerung von Lustbarkeiten, mit Einschluß musikalischer Vorträge, Schaustellungen u. s. f. ist den Gemeinden unbeschränkt gestattet; Lustbarkeiten häuslichen Charakters und solche, denen ein wissenschaftliches oder künstlerisches Interesse zuzubilligen ist, insbesondere um ohne persönlichen Vorteil für gemeinnützige Zwecke einen Gewinn zu erzielen, können befreit werden.

Mehr mittelbar als unmittelbar wird im K. A. G. die sonstige Einführung und stärkere Heranziehung indirekter Abgaben zu den kommunalen Finanzen begünstigt. Das Gesetz weist den Gemeinden, unter Ansehung der reichs- und landesgesetzlichen Schranken zwar neue Wege der indirekten Besteuerung, macht aber weniger auf ihre Ausbildung aufmerksam. Zunächst sind indirekte Verbrauchsabgaben nicht weiter entwicklungsfähig, da nach dem Zolltarifgesetze vom 25. Dez. 1902 kommunale Abgaben auf Lebensmittel auch in Orten, die sie vor Inkrafttreten des K. A. G. eingeführt hatten, vom 1. April 1910 an nicht mehr zur Hebung gelangen dürfen. Der Schwerpunkt der kommunalen indirekten Besteuerung liegt in der autonomen Ausbildung und Entwicklung

[1]) Adickes a. a. O. S. 283 ff.

[2]) Adickes Textausgabe S. 51 Nr. 1.

[3]) Adickes Textausgabe S. 51.

von Verkehrssteuern, als deren wichtigste Umsatzsteuern auf Immobilien anzuführen sind.

Die Schaffung neuer und Veränderung bestehender indirekter Gemeindesteuern kann nur durch Steuerordnungen, die der Genehmigung bedürfen, erfolgen (§ 18 K. A. G.). In Gemäßheit § 13 Abs. 2 K. A. G. sind Vereinbarungen mit beteiligten Interessenten, durch die der Jahresbetrag der zu entrichtenden indirekten Steuern für mehrere Jahre im voraus festgesetzt wird, erlaubt.

Eine bedeutsame Änderung hat die direkte Gemeindebesteuerung durch das K. A. G. erfahren. Während vordem in der Regel Zuschläge zu den Staatssteuern, demnächst wenn auch selten selbständige Kommunalsteuern vorkamen, nimmt es umgekehrt den Standpunkt ein, daß zuerst besondere direkte Gemeindesteuern, in zweiter Reihe unter gewissen Einschränkungen Zuschläge aufzulegen sind. Kommunale Realsteuern dürfen als Zuschläge zur staatlich veranlagten Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer oder als selbständige Steuern vom Grundbesitz und Gewerbebetrieb erhoben werden. Die Gemeindeeinkommensteuer hat nur in Form von Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer zu erscheinen, Auflagen auf die Ergänzungssteuer oder eigene Vermögenssteuern sind den Gemeinden einzuführen untersagt. Der Gedanke von Leistung und Gegenleistung ist mit der Maßgabe verwirklicht, daß bei Veranstaltungen, die in hervorragendem oder geringerem Maße einem Teile des Gemeindebezirks oder einer Klasse von Gemeindeangehörigen zugute kommen, und wenn Beiträge nicht erhoben werden, eine angemessene steuerliche Mehr- oder Minderbelastung jener Interessenten erfolgen darf. Aus diesem Grunde ist die Bildung von Interessentenklassen möglich und die Zuweisung Einzelner zu ihnen nach dem Befinden des O. V. G. im Verwaltungsstreitverfahren nicht angreifbar. (§ 20 K. A. G. Abs. 2) [1]). Eine Neueinführung von Miets- und Wohnungssteuern ist nach § 23 Abs. 3 ausgeschlossen; bestehende können nur unter bestimmten, erschwerenden Voraussetzungen in Kraft bleiben.

Von vorstehenden Ausnahmen abgesehen sind die direkten Gemeindesteuern auf alle der Besteuerung unterworfenen Pflichtigen nach festen und gleichmäßigen Grundsätzen zu verteilen. (§ 20 Abs. 1 K. A. G.)

Außer gewissen Liegenschaften (§ 24 K. A. G.) sind die bebauten und unbebauten Grundstücke im Gemeindebezirk den Steuern vom Grundbesitz unterworfen. In erster Reihe kommt die staatlich veranlagte, den Kommunen überwiesene Grund- und Gebäudesteuer in Betracht. (§ 26 Abs. 1 K. A. G.) Daneben ist die Möglichkeit, autonome Steuern vom Grundbesitz ohne Beibehaltung und Zugrundelegung der staatlichen Veranlagung einzuführen, gegeben. Eine anderweitige Umlegung kann nach

[1]) Adickes a. a. O. S. 326 Nr. 3.

dem Reinertrage bezw. Nutzungswerte eines oder mehrerer Jahre, nach dem Pacht- bezw. Mietswerte oder dem gemeinen Werte der Grundstücke und Gebäude, nach den in der Gemeinde stattfindenden Abstufungen des Grundbesitzes oder nach einer Verbindung mehrerer dieser Maßstäbe erfolgen. (§ 25 Abs. 2 K. A. G.) In der Wahl ist den Gemeinden Freiheit gelassen, die Aufzählung ist auch lediglich exemplifikatorisch. Es sind die Steuern vom Grundbesitze nach gleichen Normen und Sätzen zu verteilen [1]), nur für Liegenschaften, die durch Festsetzung von Baufluchtlinien in ihrem Werte erhöht sind, sieht § 27 Abs. 2 K. A. G. eine stärkere Heranziehung vor. Die „Bauplatzsteuer" hat sich in dieser Form wegen der Außerachtlassung anderer werterhöhender Faktoren jedoch als unzulänglich erwiesen [2]).

Neben den nach Maßgabe des Gewerbesteuergesetzes vom 24. Juni 1891 zu veranlagenden stehenden Gewerben unterliegen der kommunalen Besteuerung die landwirtschaftlichen Branntweinbrennereien, der Bergbau, die gewerbsmäßige Gewinnung von Steinen und Erden, die Gewerbebetriebe kommunaler und anderer öffentlicher Verbände, des Staates und der Reichsbank. (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 — 6 K. A. G.). Steuerfrei sind die Staatseisenbahnen und die der Eisenbahnabgabe unterliegenden Privateisenbahnen, nicht nach § 40 des Gesetzes vom 28. Juli 1892 die Kleinbahnen [3]). Betriebe, deren jährlicher Ertrag nicht Mk. 1500.— und deren Anlage- und Betriebskapital nicht Mk. 3000.— erreicht, ebenso die nach § 3 Nr. 4 G. St. G. steuerfreien Gewerbebetriebe der Kommunalverbände bleiben von der Gewerbesteuer befreit. (§ 28 Abs. 2. u. 3. K. A. G.). In betreff der Steuerpflicht des Bergbaus ist zu bemerken, daß das Gewerbesteuergesetz ihn mit Rücksicht auf die staatlichen Bergwerksabgaben, welche 2 % der Bruttoproduktion, berechnet nach dem Werte der abgesetzten Produkte zur Zeit des Absatzes, betrugen, von der staatlichen Gewerbesteuer befreite. Durch Ausscheiden jener aus dem Staatssteuersysteme war eine Heranziehung zur kommunalen Gewerbesteuer naturgemäß geboten. (Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern § 2; Begründung in den Mot. z. E. d. K. A. G.) [4]). Der Gewerbebetrieb im Umherziehen ist nach § 28 Abs. 4 K. A. G. der Gemeindegewerbesteuer nicht unterworfen.

Sofern nicht besondere kommunale Gewerbesteuern eingeführt sind, hat die Besteuerung in Prozenten der staatlichen Veranlagung zu erfolgen; § 29 Abs. 2 K. A. G. gestattet die Ausbildung ersterer nach dem Ertrage des letzten Jahres oder einer Reihe von Jahren, nach

---

[1]) Unter Berücksichtigung der durch Gesetz vom 24. Juli 1906 eingeführten Modifikationen, die a. O. erörtert werden.

[2]) Adickes Textausgabe S. 32.

[3]) Adickes a. a. O. S. 341 Nr. 3.

[4]) Adickes a. a. O. S. 136 Anmerkung.

dem Werte des Anlagekapitals oder des Anlage- und Betriebskapitals, nach sonstigen Merkmalen für den Umfang des Betriebes oder nach einer Verbindung mehrerer dieser Maßstäbe. Für die subjektive Steuerpflicht bleiben bei autonomen Gewerbesteuern die Bestimmungen des K. A. G. und des Gewerbesteuergesetzes maßgebend. Wenn einzelne Gewerbearten in verschiedenem Maße von Veranstaltungen der Gemeinde Nutzen ziehen oder ihr Kosten verursachen, keine Beiträge von ihnen erhoben werden und eine Mehr- bezw. Minderbelastung nach § 20 Abs. 2 K. A. G. vorliegt, darf eine verschiedene Abstufung der Sätze der besonderen Gewerbesteuer, wie der prozentuellen Zuschläge bewirkt werden. Eine entsprechende Differenzierung ist zulässig, wenn gewerbliche Gebäude in stärkerem Verhältnis, als es auf Grundlage der staatlichen Veranlagung der Fall sein würde, zur Gebäudesteuer herangezogen werden oder die gewerblich benutzten Räume einer Mietssteuer unterliegen. (§ 31 Abs. 1 u. 2 K. A. G.)

Es ist den Kommunen gestattet, mit Pflichtigen Vereinbarungen zu treffen, an Stelle der jährlich zu veranlagenden Gewerbesteuer einen für mehrere Jahre im voraus zu bestimmenden Steuerbetrag festzusetzen. (§ 43 K. A. G.) Wenn sich ein Gewerbebetrieb über verschiedene Gemeindebezirke erstreckt, hat der Steuerausschuß die Zerlegung des gesamten Aufkommens der staatlichen Veranlagung in die auf die einzelnen Gemeinden entfallenden Teilbeträge zu bewirken. (§ 32 Abs. 1 K. A. G.) Bei der Umlegung besonderer Gewerbesteuern hat die Veranlagung nur nach Maßgabe des in der Gemeinde belegenen Teiles des Gewerbebetriebes zu erfolgen, bei solchen nach dem Ertrage unter Anwendung der in den §§ 47 u. 48 K. A. G. getroffenen Bestimmungen. Diese suchen Doppelbesteuerungen zu vermeiden, indem sie mangels anderweitiger Vereinbarungen zwischen den beteiligten Gemeinden und Censiten zur Ausmittelung des gemeindesteuerpflichtigen Einkommens gewisser Handelsunternehmungen (§ 47 a K. A. G.) der Gemeinde, in welcher die Leitung des Betriebes stattfindet, den zehnten Teil des Gesamteinkommens zur Besteuerung vorab überweisen und den Rest im Verhältnis der in den einzelnen Gemeinden erzielten Bruttoeinnahmen umlegen; für die übrigen steuerpflichtigen Gewerbetreibenden ist nach § 47 b Satz 1 K. A. G. das Verhältnis der in den Gemeinden erwachsenen Ausgaben an Gehältern und Löhnen, einschließlich der Tantiemen des Verwaltungs- und Betriebspersonals, zugrunde zu legen. Nach dem so ermittelten steuerpflichtigen Einkommen wird sinngemäß der für die besondere Gewerbesteuer zu berücksichtigende Ertrag bestimmt.

Eine Ergänzung der kommunalen Gewerbesteuer soll die durch Gesetz vom 18. Juli 1900 geschaffene Warenhaussteuer bilden. Um den gewerblichen Mittelstand zu schützen, sucht sie das stehende Gewerbe des Detailhandels, wenn dieses gewisse Merkmale an sich trägt (W. St.

G. § 1 Abs. 1) und der Jahresumsatz des Einzelunternehmens Mk. 400 000.— übersteigt, steuerlich zu erfassen. Die Zugehörigkeit zu Warenhäusern wird durch das Vorhandensein von vier in § 6 A.-D. W. St. G. spezifizierten Warengruppen bedingt. Bei einem Umsatze von Mk. 400000.— bis 450000.— beträgt die Steuer Mk. 4000.— und erreicht bis zu Mk. 1 000 000.— den Betrag von Mk. 18 000.— um für weitere Mk. 100 000.— um je Mk. 2000.— zu steigen. (W. St. G. § 2.) Unternehmungen, die ihren Sitz außerhalb Preußens haben, unterliegen mit jeder ihrer im Inlande befindlichen Verkaufsstätten, ohne Rücksicht auf die Höhe des gesamten Umsatzes, einer Steuer von 2 % des in ersteren erzielten. bei einem Umsatze von Mk. 10 000.— oder weniger sind mindestens Mk. 200.— von ihnen zu erlegen. (W. St. G. § 3 Abs. 1 u. 2.) Voraussetzung ist in diesem Falle, daß der Umsatz des Unternehmens innerhalb und außerhalb Preußens Mk. 400 000.— übersteigt; eine gewisse Ermäßigung tritt ferner ein, wenn er sich im Inlande nicht höher als auf Mk. 100 000.— beläuft.

Die Veranlagung zur Warenhaussteuer erfolgt im Anschluß an die Gewerbesteuer durch den örtlich zuständigen Steuerausschuß der ersten Gewerbesteuerklasse, dem der Pflichtige die Höhe seines Jahresumsatzes anzugeben hat. Für Veranlagung, Rechtsmittel, Zerlegung der Steuersätze u. s. f. finden die für die Censiten der ersten Gewerbesteuerklasse geltenden Bestimmungen Anwendung. (§§ 7—13 W. St. G.) Durch die Warenhaussteuer wird die Veranlagung zur Gewerbesteuer nicht berührt, sie darf jedoch nur soweit erhoben werden, als sie das Aufkommen der demselben Betriebe aufgelegten Gewerbesteuer übersteigt. (§ 14 Abs. 1 W. St. G.) Die wichtigste Bestimmung des Gesetzes, zugleich seinen Zweck kennzeichnend, findet sich in § 14 Abs. 3. „Das Aufkommen an Warenhaussteuer ist von den Gemeinden, soweit dieselben zur Deckung ihrer Ausgaben von den nach den Vorschriften des Gewerbesteuergesetzes in den Steuerklassen III und IV veranlagten Gewerbetreibenden Prozente der vom Staate veranlagten Gewerbesteuer oder eine besondere Gewerbesteuer erheben, zur Erleichterung der von diesen Steuerklassen zu erhebenden Prozente bezw. Steuer, anderenfalls zur Bestreitung von Gemeindebedürfnissen vorzugsweise im Interesse der kleinen Gewerbetreibenden zu verwenden. Eine Anrechnung der Warenhaussteuer auf den nach den §§ 54—57 K. A. G. durch besondere Gemeindegewerbesteuern oder Prozente der staatlichen Veranlagung aufzubringenden Teil des Steuerbedarfs findet nicht statt“.

Da die Betriebssteuer auch aus polizeilichen Gründen zur Hebung gelangt[1], muß sie nach § 13 Abs. 1 des Gesetzes wegen Aufhebung direkter Staatssteuern in der vom Gewerbesteuergesetz §§ 59ff vorgesehenen Höhe

[1]) Adickes Textausgabe Seite 176.

durch die Gemeinden aufgelegt werden, indes ihr Aufkommen den Kreisen zufällt. Kommunale Zuschläge, bezw. der nach Berücksichtigung des den Kreisen zufließenden Betrages verbleibende Überschuß einer besonderen Betriebssteuer kommen den Gemeinden ausschließlich zugute, daher den Stadtkreisen die Gesamtverwendung zusteht. (§ 13 Abs. 3 u. 4 d. G. w. Aufhebung dir. Staatsst.)

Zu einem großen Teile sind die Vorschriften über die Gemeindeeinkommensteuer dem Kommunalsteuernotgesetze entnommen; eine Anzahl Abänderungen war durch das Einkommensteuergesetz von 1891 bedingt.

Der Gemeindeeinkommensteuer sind zunächst die physischen Personen, welche in der Gemeinde einen Wohnsitz haben, hinsichtlich ihres gesamten, innerhalb und außerhalb des preußischen Staatsgebietes gewonnenen Einkommens, soweit dasselbe nicht von der Besteuerung freizulassen ist, unterworfen. (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 K. A. G.) Ihr Kreis bestimmt sich nach § 1 E. St. G.; dem Wohnsitze kann ein länger als drei Monate andauernder Aufenthalt gleichgestellt werden, in welchem Falle aber die subjektive Steuerpflicht nur auf Grund besonderen Gemeindebeschlusses eintritt. (§ 33 Abs. 4 K. A. G.; § 8 d. Freizügigkeitsgesetzes vom 1. Nov. 1867)[1]) Forensen werden mit dem ihnen in der Gemeinde aus Grundvermögen, Handels- und gewerblichen Anlagen, einschließlich der Bergwerke, u. s. f. zufließenden Einkommen herangezogen. (§ 33 Abs. 1 Ziff. 2 K. A. G.) Die nach § 33 Ziffer 3 u. 4 pflichtigen Erwerbsgesellschaften und juristischen Personen, einschließlich des Fiskus und der Kommunalverbände, werden nicht wie die physischen Personen mit ihrem gesamten, sondern nur mit dem ihnen aus ihren Betrieben in den einzelnen Gemeinden erwachsenden Einkommen kommunalsteuerpflichtig. Im Gegensatz zur Staatseinkommensteuer (§ 15 Abs. 1 E. St. G.) ist der Kommunalbesteuerung der Aktiengesellschaften usw. das ermittelte Einkommen ohne einen Abzug von $3^1/_2$ % des Gesellschaftskapitals zugrunde zu legen. Den Gemeinden steht somit eine unbeschränkte Besteuerung der Akt.-Ges., Komm.-Ges. a. Akt., Berggewerkschaften wie eingetragenen Genossenschaften und deren Aktionären, Kommanditisten, Gewerken und Genossen zu. Die durch Reichsgesetz vom 20. April 1892 zugelassenen Gesellschaften mit beschränkter Haftung sind seit der Novelle vom 19. Juni 1906 staatssteuerpflichtig; zur Kommunaleinkommensteuer werden sie nur in den Personen ihrer Gesellschafter herangezogen. Nach § 67 K. A. G. ist es gestattet, die auf diese fallenden Steuerbeträge von den Gesellschaften unmittelbar einzuziehen.

Die Einführung besonderer Gemeindesteuern vom Einkommen ist nicht durchführbar; unstatthaft ist jede andere Feststellung des Ein-

[1]) Adickes Textausgabe Seite 79, Kommentar Seite 346.

kommens, eine Abänderung des Steigerungsverhältnisses der Staatssteuersätze, insbesondere die Schaffung progressiverer Staffeln. Die Beibehaltung bestehender besonderer Einkommensteuern ist unter gewissen Voraussetzungen zulässig. Durchweg gelangen daher nur Zuschläge zur staatlichen Veranlagung zur Hebung, solche zur Ergänzungssteuer sind ipso jure nicht gestattet. (§§ 36, 37 K. A. G.) Steuerpflichtige mit einem Einkommen bis zu Mk. 900.— werden bei einem Einkommen von nicht mehr als Mk. 420.— mit $^2/_5$ % bis zu einem Höchstbetrage von Mk. 1.20. bis Mk. 660.— nach einem Steuersatze von Mk. 2.40 und von Mk. 660.— bis Mk. 900.— mit Mk. 4.— veranlagt. (E. St. G. § 79; K. A. G. § 38 Abs. 1.) Nach § 38 Abs. 2 K. A. G. können vorgenannte Censiten durch Gemeindebeschluß von der Zahlungspflicht entbunden oder mit einem geringeren Prozentsatze herangezogen werden.

Im Interesse von Gemeinden, die zu ihrem wirtschaftlichen Gedeihen auf den Zuzug Fremder angewiesen sind, bestimmt § 39 K. A. G., daß Ausländer und Angehörige anderer Bundesstaaten, die in der Gemeinde einen Wohnsitz, aber nicht des Erwerbs wegen haben, auf die Dauer von höchstens drei Jahren zu der Gemeindeeinkommensteuer nicht oder nur mit einem ermäßigten Prozentsatze veranlagt werden brauchen. Wie bei der Gewerbesteuer ist es zulässig, mit fabrikmäßigen Betrieben und Bergwerken einen für mehrere Jahre im voraus zu bestimmenden festen jährlichen Betrag zu vereinbaren. (§ 43 K. A. G., Ausführungsanweisungen z. K. A. G. Art. 31 Abs. 1.)

Die Besteuerung fiskalischer Domänen, der Staats- und für Rechnung des Staates verwalteten Eisenbahnen vollzieht sich nach Maßgabe der §§ 44—46 K. A. G.; hervorzuheben ist, daß als Reineinkommen der beiden letzteren der rechnungsmäßige Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben unter Einbezug einer 3½ prozentigen Verzinsung des Anlage- oder Erwerbskapitals betrachtet wird. Das Reineinkommen der Privateisenbahnen wird in Ansehung der Gesetze vom 30. Mai 1853 und 16. März 1867 unter Anrechnung der staatlichen Eisenbahnabgabe ermittelt. Für Kleinbahnen, die der Gewerbesteuer, nicht der Eisenbahnabgabe unterliegen, ist zur Berechnung des steuerpflichtigen Einkommens § 36 K. A. G. maßgebend.

Die Bestimmungen zur Vermeidung zweimaliger Besteuerung eines Einkommenteils (§§ 47—52 K. A. G.) sind desgleichen überwiegend dem Kommunalsteuernotgesetz entnommen und regeln sich im allgemeinen nach § 47a u. b K. A. G. Zur angemessenen Heranziehung der Staats- und für seine Rechnung verwalteten Eisenbahnen, deren steuerpflichtiges Einkommen — für jeden Eisenbahndirektionsbezirk gesondert — nach §§ 45, 48 K. A. G. festgestellt wird, erfolgt die Verteilung des Gesamtaufkommens nach dem Verhältnis der in den einzelnen Gemeinden entstandenen Ausgaben an Gehältern und Löhnen mit der Maßgabe,

daß die Gehälter, Tantiemen und Löhne des in der Werkstättenverwaltung und im Fahrdienst beschäftigten Personals zu Zweidritteln, des in der allgemeinen Verwaltung beschäftigten zur Hälfte ihrer Beträge in Anrechnung zu setzen sind. Wenn sich eine Betriebsstätte, Station usw., innerhalb deren Ausgaben an Gehältern und Löhnen erwachsen, über den Bezirk mehrerer Gemeinden erstreckt, hat die Verteilung nach den örtlichen Umständen unter Berücksichtigung des Flächenverhältnisses und der den beteiligten Gemeinden durch das Vorhandensein der Betriebsstätte erwachsenen Kommunallasten zu erfolgen.

Im K. A. G. war ursprünglich vorgesehen, die außerhalb des preußischen Staates gewonnenen Einkünfte voll zur Einkommensteuer der Wohnsitzgemeinde (§ 33 Abs. 1 K. A. G.) heranzuziehen und lediglich das in anderen preußischen Gemeinden erzielte Einkommen zur Vermeidung zweifacher Besteuerung freizulassen. Die so eintretende Doppelbesteuerung des in anderen deutschen Bundesstaaten gewonnenen Einkommens veranlaßte aber bereits durch Gesetz vom 30. Juli 1895 die Einfügung des § 48a und die Abänderung der §§ 49, 50 K. A. G. Nach § 48a regelt sich die Einkommensbesteuerung eines sich über preußische und nichtpreußische — mithin auch außerdeutsche — Gemeinden erstreckenden Handels-, Gewerbe- und Bergbauunternehmens nach den Vorschriften des § 47 K. A. G. Bei der Heranziehung der Steuerpflichtigen zur Einkommensteuer in ihrer Wohnsitzgemeinde bleibt der Teil des Gesamteinkommens unberücksichtigt, welcher außerhalb des Gemeindebezirks — gleichviel ob preußische, sonstige deutsche oder außerdeutsche Gemeinden in Betracht kommen — aus Grundvermögen, Handels- oder gewerblichen Anlagen, einschließlich der Bergwerke, aus Handels- und Gewerbebetrieb, mit Einschluß des Bergbaus, sowie aus der Beteiligung an einer G. m. b. H. (§ 33 Nr. 2 K. A. G.) gewonnen wird. Beträgt das steuerpflichtige Einkommen in der Wohnsitzgemeinde weniger als ein Viertel, so kann diese durch Gemeindebeschluß ein volles Viertel des ganzen Einkommens für sich zur Besteuerung, unter entsprechender Verkürzung des den Forensalgemeinden, soweit sie preußisch sind, zufallenden Anteils (§ 49 K. A. G.), in Anspruch nehmen Bei Personen mit mehrfachem, inländischem und ausländischem Wohnsitze verbleibt der Teil des Gesamteinkommens, der aus den in § 50 Abs. 1 Satz 1 erwähnten Quellen fließt, der Belegenheits- bezw. Betriebsgemeinde; im Falle dieser Teil mehr als dreiviertel aller Einkünfte beträgt, findet im Interesse der preußischen Wohnsitzgemeinden eine entsprechende Herabsetzung statt. (§ 49 Abs. 2 K. A. G.) Personen mit mehrfachen preußischen Wohnsitzen sind in jeder Wohnsitzgemeinde nur mit dem der Zahl dieser Gemeinden entsprechenden Bruchteile ihres Einkommens heranzuziehen. (§ 50 Abs. 3 Satz 1 K. A. G.) Durch die Besteuerung von seiten mehrerer preußischer Gemeinden darf der Censit nicht schlechter gestellt werden,

als wenn er sein Einkommen aus einer einzigen Gemeinde bezöge und von dieser veranlagt würde, übersteigen die Teile des Einkommens zusammen den Höchstbetrag der eingeschätzten Steuerstufe, so sind sie in allen Gemeinden verhältnismäßig herabzusetzen. (§ 50 Abs. 4 K. A. G.) Entsprechend ist nach § 51 Abs. 1 K. A. G. die in mehreren Forensalgemeinden getätigte Veranlagung zur Staatseinkommensteuer zu redressieren, wenn sie den Höchstbetrag der Steuerstufe, zu welcher der Steuerpflichtige eingeschätzt worden ist oder fatiert hat, überschreitet.

Durch Gesetz vom 24. Juli 1906 hat mit Wirkung vom 1. April 1907 § 53 K. A. G. eine Abänderung erfahren. Während bisher einer Gemeinde „durch den in einer anderen Gemeinde stattfindenden Betrieb von Berg-, Hütten- oder Salzwerken, Fabriken oder Eisenbahnen nachweisbar Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens oder der öffentlichen Armenpflege“ erwachsen sein müssen, „welche im Verhältnisse zu den ohne diese Betriebe für die erwähnten Zwecke notwendigen Gemeindeausgaben einen erheblichen Umfang erreichen und eine Überbürdung der Steuerpflichtigen herbeizuführen geeignet sind“, um einen angemessenen Zuschuß von letzterer zu erlangen, begreift das neue Gesetz Steinbrüche und Ziegeleien ein und läßt einen Zuschußregreß eintreten, wenn „durch Personen, die in einer anderen Gemeinde in angezogenen Betrieben beschäftigt werden und dieser Beschäftigung wegen zugezogen sind, nachweisbar Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens oder der öffentlichen Armenpflege oder für polizeiliche Zwecke erwachsen, welche im Verhältnisse zu den ohne diese Personen für die erwähnten Zwecke notwendigen Gemeindeausgaben einen erheblichen Umfang erreichen und eine unbillige Mehrbelastung der Steuerpflichtigen herbeiführen“. Die neue Fassung fügt ferner ein, daß bei Bemessung des Zuschusses neben der Höhe der Mehrausgaben auch die nachweisbar der Gemeinde erwachsenden Vorteile, „soweit sie in der Steuerkraft zum Ausdruck kommen“, zu berücksichtigen sind. Die Zuschüsse der Betriebsgemeinde dürfen in keinem Falle mehr als die Hälfte der gesamten in der Betriebsgemeinde von fraglichen Betrieben zu hebenden direkten Gemeindesteuern betragen. (§ 53 Abs. 1 K. A. G.)

Der Schwerpunkt der Novelle von 1906 liegt in der Bestimmung, daß anstelle einer „Überbürdung“ eine „unbillige Mehrbelastung“ der Wohnsitzgemeinde genügt, um einen Anspruch gegen die Betriebsgemeinde zu gewinnen, wobei im Gegensatz zum bisherigen Zustande ein nach § 35 K. A. G. bestehendes Besteuerungsrecht der Wohnsitzgemeinde belanglos ist. Regreßansprüche mehrerer Wohnsitzgemeinden, die die gesetzliche Höchstgrenze übersteigen, erfahren eine angemessene Herabsetzung. Zur Anerkenntnis von Ansprüchen und Regelung von Streitigkeiten ist der Bezirksausschuß erste Instanz; gegen seinen Be-

schluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt. (§ 53 Abs. 4 u. 5 K. A. G. neue Fassung.)

In den §§ 54—59 regelt das K. A. G. die Verteilung des Steuerbedarfs auf die verschiedenen Steuerarten, indem es von der Erwägung ausgeht, daß den Kommunen teils staatliche, teils wirtschaftliche Aufgaben erwachsen. Da ein Teil ihrer Ausgaben allen Gemeindeangehörigen zugute kommt oder durch sie veranlaßt wird, wie für das Volksschul- und Armenwesen, den Polizeidienst und die allgemeine Verwaltung, sind diese grundsätzlich durch die Einkommensteuer zu decken. Andererseits liegen manche Aufwendungen wie gewisse Straßenbauten, Ent- und Bewässerungsanlagen vorzugsweise im Interesse der Grundbesitzer und Gewerbetreibenden, die daher stärker zu den Realsteuern heranzuziehen sind. Die übrigen Veranstaltungen sind für die Allgemeinheit von Vorteil und gleichzeitig für Gewerbetreibende und Grundeigentümer von besonderem Nutzen. Ihre Deckung wird auf Real- und Einkommensteuern zu verteilen sein. Eine verhältnismäßig schärfere Heranziehung der Ertragssteuern ist durch den Umstand gerechtfertigt, daß diese als Staatssteuern außer Wirksamkeit gesetzt, den Gemeinden zwecks Hebung von Zuschlägen zur staatlichen Veranlagung oder Ausbildung besonderer kommunaler Steuern zur Verfügung gestellt sind.

Im Einzelnen setzt das K. A. G. fest, daß in der Regel die Realsteuern mindestens zu dem gleichen oder höchstens zu einem um die Hälfte höheren Prozentsatze zur Kommunalsteuer heranzuziehen sind als Zuschläge zur Einkommensteuer erhoben werden. Solange die Realsteuern 100 % nicht übersteigen, ist die Freilassung der Einkommensteuer oder ihre Auflegung zu einem geringeren als dem obigen Prozentsatze zulässig. Sind mehr als 150 % der staatlich veranlagten Realsteuern vorgesehen und ist die Staatseinkommensteuer mit 150 % belastet, so können von dem Mehrertrag für jedes Prozent der Ertragssteuern 2 % Einkommensteuer erhoben werden. Mehr als 200 % Realsteuern dürfen gewöhnlich nicht zum Einzug gelangen. (§ 54 K. A. G.) Abweichungen sind nur aus bestimmten Gründen erlaubt, insbesondere bedarf die Belastung der Einkommensteuer mit Zuschlägen über 100 % der Genehmigung. (§ 55 Abs. 1 K. A. G.)[1] Soweit der Steuerbedarf durch Realsteuern aufzubringen ist, sind die veranlagte Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer durchgängig mit demselben Prozentsatze, was desgleichen für besondere kommunale Realsteuern gilt, aufzulegen. (§§ 56 Abs. 1, 57 Abs. 1. K. A. G.) Die Betriebssteuer muß stets in Höhe der staatlichen Veranlagung erhoben werden, 100 % übersteigende Zuschläge bedürfen der Genehmigung. (§ 58 K. A. G.) Eine verschiedene Bemessung der

[1]) Adickes Textausgabe Seite 111.

Realsteuern ist statthaft, wenn Grund- und Hausbesitzer oder Gewerbetreibende von Veranstaltungen der Gemeinde besondere Vorteile haben oder ihr besondere Kosten verursachen, vorausgesetzt nicht Gebühren und Beiträge ausgleichend wirken; es dürfen jedoch Grund- und Gebäudesteuer höchstens doppelt so stark wie die Gewerbesteuer und umgekehrt herangezogen werden. (§ 56 Abs. 2 K. A. G.) Aus den Bestimmungen über die zeitliche Begrenzung der Steuerpflicht (§ 60 K. A. G.) ist bemerkenswert, daß sie zwar erst nach Ablauf von drei Monaten beginnt (§ 33 Abs. 4 K. A. G.), sich aber auf die verflossene Zeit zurückerstreckt und mit dem ersten Tage des nach erfolgter Aufenthaltsnahme begonnenen Monats anfängt. (§ 60 1 b u. Abs. 3 K. A. G.) Entgegen dem Gesetze vom 21. Mai 1861 beginnt die Besteuerung neuerbauter oder vom Grunde aus aufgebauter Baulichkeiten mit dem Ablauf des Rechnungsjahres, in welchem die Bewohnbarkeit eingetreten ist.

In der Veranlagung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer ist durch die Überweisung an die Gemeinden keine wesentliche Änderung herbeigeführt, da sie weiter durch den Staat erfolgt, wenngleich Hebung und Beitreibung auf Kosten der Kommunen zu bewirken ist. Sie geschieht durch den Gemeindevorstand oder einen besonderen Steuerausschuß der Gemeinde (§§ 61 K. A. G. 50 Abs. 3 u. 54 E. St. G.) nach Analogie des Steuerausschusses für die Einkommensbesteuerung. Wird ein Steuerausschuß nicht gebildet, so liegt die Veranlagung kraft Gesetzes dem Gemeindevorstande ob. Seine Rechte, bezw. die des Steuerausschusses, werden durch Gemeinde-Steuerordnungen geregelt (§§ 63, 64 K. A. G.), deren es gemäß §§ 18, 23 Abs. 5 u. 6 indes nur bedarf, wenn es sich um die Einführung neuer oder die Veränderung bestehender direkter und indirekter Steuern, die nicht in Prozenten der vom Staate veranlagten erhoben werden, handelt. (Ausführungsanweisungen Art. 42 Nr. 3.) Durch Steuerordnungen kann u. a. bestimmt werden, daß die Veranlagung besonderer Realsteuern für mehrere aufeinanderfolgende Rechnungsjahre geschieht. Den Hebungsmodus regeln die §§ 65, 66 K. A. G.

Nachdem im § 68 K. A. G. die Heranziehung der Steuerpflichtigen zu Naturaldiensten geordnet ist, werden in den §§ 69 — 76 die ihnen gegen Veranlagung zu Gebühren, Beiträgen, Steuern und Naturaldiensten zustehenden Rechtsmittel bestimmt. Während in Gemäßheit der §§ 3 u. 4 d. Ges. w. Aufh. direkter Staatssteuern Einwendungen gegen die vom Staate, wenn auch zunächst für die Zwecke der kommunalen Besteuerung, getätigte Veranlagung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, in dem besonderen, für diese vorgeschriebenen Verfahren geltend zu machen sind, ist gegen Heranziehung zu kommunalen Abgaben nach § 69 K. A. G. innerhalb einer gewissen Befristung (§ 69 Abs. 1 Nr. 1 — 3) beim Gemeindevorstand — ungeachtet des Bestehens eines Steuerausschusses —

Einspruch zu erheben. Über die Berechtigung beschließt der Gemeindevorstand, gegen dessen Beschluß binnen einer, mit dem ersten Tage nach erfolgter Zustellung beginnenden Frist von zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren offen steht. Für Stadtgemeinden ist in erster Instanz der Bezirksausschuß, gegen dessen Entscheidung das Rechtsmittel der Revision zulässig ist, zuständig. Es kommen nur Klagen wegen einzelner, bereits eingeforderter Gemeindeabgaben, nicht einfache Feststellungsklagen in Frage (§ 70 K. A. G.) Besonders eingehende Bestimmungen treffen §§ 71—76 K. A. G. für die Verteilung des steuerpflichtigen Einkommens eines Censiten auf mehrere Gemeinden. Nach verhandelter Sache hat der Bezirksausschuß die den einzelnen Gemeinden zukommenden Beträge festzusetzen, wogegen der Censit und jede beteiligte Kommune innerhalb zwei Wochen den Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren stellen können. (§§ 71 Abs. 3, 72 K. A. G.; 58 L. V. G.) Den Einbezug weiterer Steuerforderungen während eines schwebenden Beschluß- oder Verwaltungsstreitverfahrens und die Geltendmachung einer neuen Forderung in Ansehung des Einkommens, welches den Gegenstand des früheren Verfahrens gebildet hat, nach rechtskräftig entschiedener Sache regeln die §§ 73, 74 K. A. G. Wesentlich ist, daß nach § 75 durch Einspruch und Klage die Verpflichtung zur Zahlung oder Leistung nicht aufgeschoben wird.

Die umfassende Aufsicht (§§ 77, 78 K. A. G.), die der Staat sich über das kommunale Finanzwesen vorbehalten hat, ist teilweise als Entgelt für die Verzichtleistung auf die Realsteuern anzusehen. In diesem Sinne sagt die Begründung zum Entwurf des K. A. G. Seite 571: „Wenn der Staat sich der bisher von ihm ausgeübten Besteuerung der Güterquellen begibt, um den Gemeinden allein die Ausnutzung dieser, für die kommunale Besteuerung besonders geeigneten Steuerquellen zu ermöglichen, so muß ihm auch die Möglichkeit einer entsprechenden Einwirkung auf die Gemeinden eröffnet werden.“ Es bedürfen für Stadtgemeinden der Genehmigung des Bezirksausschusses — Beschwerdeinstanz der Provinzialrat, gegen dessen Beschluß seinem Vorsitzenden aus Gründen des öffentlichen Interesses Einlegung weiterer Beschwerde an die Minister des Innern und der Finanzen zusteht §§ 77 Abs. 2 K. A. G.; 123 L. V. G. — zunächst alle Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren nur soweit ein rechtlicher oder tatsächlicher Zwang zur Benutzung der Veranstaltung vorliegt, ferner Gemeindebeschlüsse über die Festsetzung von Beiträgen, Vereinbarungen mit Interessenten über feste Jahresauflagen indirekter Steuern, mit Fabriken und Bergwerken über für mehrere Jahre festgesetzte Beträge der Einkommen- und Gewerbesteuer, die verschiedene Abstufung der Gewerbesteuersätze, geringere Besteuerung von Censiten mit einem Einkommen unter Mk. 900.—, Heranziehung nichtpreußischer Deutschen und von Ausländern zur kommunalen Einkommensteuer,

endlich Zuschläge über 100% der Betriebssteuer. An ministerielle Genehmigung, eventuell die einer untergeordneten Aufsichtsbehörde höherer Instanz, sind die Einführung neuer oder Abänderung besonderer direkter und indirekter Gemeindesteuern, Abweichungen von den in §§ 54ff vorgeschriebenen Verteilungsregeln und die Erhebung von Zuschlägen über den vollen Satz der Staatseinkommensteuer geknüpft. (§ 77 Abs. 3 u. 4 K. A. G.)

Die Bestimmungen der §§ 79—88 K. A. G. über Strafen, Nachforderungen und Verjährungen schließen sich im wesentlichen an die §§ 66, 69, 70 bezw. 67, 80 E. St. G. an. Entgegen § 80 E. St. G. ist nach § 84 K. A. G. ein Zuschlag an die Gemeinde im Falle zu niedriger Veranlagung nicht nachzuzahlen.

Soweit nicht Veranlagungs- und Erhebungskosten von der Staatskasse getragen werden — nach § 14 d. Ges. w. Aufh. dir. Staatsst. bestreitet die Staatskasse die Kosten der Veranlagung und Verwaltung der Realsteuern, welche nicht durch die den Gemeinden übertragenen Geschäfte entstehen; ihr fließt auch das Aufkommen an Gebühren, Kosten und Strafen im Bereiche der Grund-, Gebäude- und Gewerbe- bezw. Betriebssteuer zu —, fallen sie nach § 89 K. A. G. der Gemeindekasse zur Last. Nach Maßgabe der Verordnung vom 15. November 1899 unterliegen Gebühren, Beiträge, Steuern und Kosten, obschon erstere größtenteils einen privatwirtschaftlichen Charakter besitzen, der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren. (§ 90 K. A. G.)[1])

III. Kapitel.

Die Ausgaben für die öffentlichen Veranstaltungen und die zu ihrer ganzen oder teilweisen Deckung erhobenen Beiträge und Gebühren.

Einleitung:

Gebühren und Beiträge im allgemeinen.

Ausgaben der allgemeinen Verwaltung:

Erhöhung der Besoldungen (Gesetz von 1899) und Pensionen. Erhobene Gebühren für Standesamtszwecke, streitige Rechtspflege u. a.

---

[1]) Adickes Kommentar Seite 262—264.

Ausgaben der Polizeiverwaltung:

Gründe der Steigerung. Feuerlöschwesen (sächliche und persönliche Aufwendungen). In der Regel Deckung der Ausgaben für das Marktwesen. Erhöhung der außerordentlichen Aufwendungen.

Hoch- und Tiefbau:

Geringere Entwicklungsfähigkeit des Hochbaus, die Bemessung hochbaulicher Gebühren in den einzelnen Großstädten.

Übersicht über den Umfang des Tiefbauressorts, Anliegerbeiträge bei Straßenbauten (gesetzliche Beschränkungen). Modus ihrer Bemessung. Straßenreinigung und ihre Gebühren, Müllabfuhr. — Betrachtung über die finanzielle Wirkung von Eingemeindungen — Kanalisationsgebühren und ihre Bemessung (Differenzierung zwischen Haushaltungs- und gewerblichen Abwässern usw., Übersicht über den Modus in den einzelnen Großstädten). Erhöhung der Kanalisationsgebühren durch Rieselfelder, Nachteile und Vorzüge der Rieselfelder, ihre mangelnde Rentabilität, die Verpachtung der Rieselgüter.

Kranken- und Beerdigungswesen:

Gebührenbemessung in Krankenanstalten, Festsetzung der Gebühren für Beerdigungszwecke.

Armenwesen:

Finanziell günstige Wirkungen des Elberfelder Systems: Ehrenamtliche (unbesoldete) Armenpfleger, intensivere Verbindung mit der privaten und kirchlichen Liebestätigkeit, Spezifikationen. Entlastung der Armenausgaben durch die Sozialgesetzgebung, teilweise finanzielle Erleichterungen durch Arbeitshäuser. Finanziell erhöhend wirkende Folgen des Elberfelder Systems, insbesondere tieferes Eindringen in die Zustände der „verschämten“ Armut. Wirkungen von Konjunkturschwankungen auf die Höhe der Armenausgaben. Höhere Gebühren für Krankenhausbehandlung.

Die Wirkung armenrechtlicher Gesetze: Das Gesetz von 1891. Das Fürsorgeerziehungsgesetz in Verbindung mit dem B. G. B. (Rechtsprechung des Kammergerichts bezw. des Bezirksausschusses in Fürsorgeerziehungsangelegenheiten). Das Unterstützungswohnsitzgesetz, Unzulässigkeit weiterer Abänderungen zu Gunsten des platten Landes.

Volksschulwesen:

Steigerung der Volksschulausgaben im allgemeinen. Durch das Anwachsen der Bevölkerung und die Herabsetzung der Klassenfrequenz bezw. die dadurch bedingte Schaffung neuer Lehr-

stellen und die Errichtung neuer Schulgebäude. Der Schulbau, seine relativ geringfügigere Bedeutung in finanzieller Hinsicht.

Die Auflösung der Schulsozietäten und die Übernahme der Gesamtlasten auf die politischen Gemeinden, geschichtlicher Rückblick. — Volksschulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906. — Modalitäten der Sozietätsauflösungen.

Die Lehrerbesoldungsgesetzgebung.

Das Gesetz vom 31. März 1889 als Äquivalent der Aufhebung des Schulgeldes, seine finanzielle Wirkung. Begünstigung des platten Landes.

Die natürliche Steigerung der Lehrergehälter.

Das Gesetz von 1893 betr. die Ruhegehaltskassen.

Das Gesetz von 1897 betr. die Alterszulagen: Seine für die Großstädte ungünstigen Bestimmungen; fester staatlicher Zuschuß, aber Beschränkung auf 25 Lehrstellen, (Aufhebung der bezüglichen Bestimmungen von 1889) daher Stabilität der staatlichen Zuwendungen im Gegensatz zu den absolut und relativ steigenden Gesamtschullasten.

Das Gesetz von 1899 betr. die Reliktenversorgung.

Das höhere Schulwesen:

Schulgeldbemessung für die verschiedenen Anstalten mit Einschluß der Fachschulen (klassenmäßige Differenzierungen). Aufwendungen für Gehälter an die Lehrpersonen.

Ausgaben für kulturelle Zwecke:

Theater, Museen u. a.

IV. Kapitel.

Privatwirtschaftliche Betriebe.

Einleitung:

Grundsätzliche Anschauungen, Berechtigung der Erzielung eines Unternehmergewinnes, gleichlautende Ansicht des K. A. G.. Überschuß und Gleichgewichtsbetriebe.

Kämmereieigentum:

Langsames Steigen der Einnahmen aus landwirtschaftlich genutzten Grundstücken, Stabilität der Pachtpreise trotz der ge-

sunkenen Getreidepreise, Vorzüge der Kleinpacht vor der Großpacht, Nachteile ersterer. Geringes Schwanken der Einkünfte aus Forsten. — Relativ geringe Bedeutung des Gemeindegrundeigentums für die kommunalen Finanzen wegen des „Gesetzes der wachsenden Ausgaben“.

Gasanstalten:

In der örtlichen Lage begründete Differenzierungen der Gaspreise (Gasverlust, Frachten, Qualität der Gaskohle). Ermäßigung der Gaspreise aus sozialen Gründen für Handwerker, kleine Ladenbesitzer pp. Sonstige Rabattgewährungen, bei starkem Konsum, insbesondere zu gewerblichen Zwecken, Kraftgas usw., Maßnahmen in einzelnen Kommunen. Verträge privater Gaswerke mit Stadtgemeinden, Gefahren des privaten Monopols.

Elektrizitätswerke:

In der Erzeugung begründete Differenzierungen (Gleich- oder Drehstrom, nach Tages- und Jahreszeit). Die Rabattgewährungen in einzelnen Städten. Monopolbestrebungen im rhein-westf. Industriebezirk (günstige Produktionsbedingungen des Rhein.-Westf. Elektrizitätswerks Akt.-Ges., seine Verträge mit Essen, Gelsenkirchen und Mülheim (Ruhr), seine überaus schnelle Entwicklung) kommunale Gegenbestrebungen.

Straßenbahnen:

Geringere Rentabilität kommunaler Straßenbahnen im Gegensatz zu privaten Unternehmungen wegen des Ausbaus unrentabler Strecken und des 10 Pf.-Tarifs; geringe Zahl der derzeitigen städtischen Straßenbahnen, spätere Übernahme der privaten Veranstaltungen.

Hafenbetriebe:

Geringe Möglichkeit der Rentabilität, bevorstehende Hafenneubauten. Hafengebühren; Krangelder, Werftgebühren, eigentliche Hafengelder (Sommer- und Winterhafengelder) Lagerhausgebühren. Finanzielle Konsequenzen des Rhein-Dortmund-Weser-Kanals usw).

Wasserwerke:

Grundsätzliche Berechtigung des Überschußbetriebes bei Wasserwerken. Begünstigung Unbemittelter durch die Tarife. Verhältnismäßig nicht zu bedeutende Rentabilität. Spezifikation der Wassergelder und lokale Differenzierungen. Talsperren, ihre kostspielige Anlage, indes Verbilligung der Wassergewinnungskosten.

Schlacht- und Viehhöfe:

Geschichtlicher Rückblick der Schlachthofgesetzgebung in Ansehung finanzieller Wirkungen, insbesondere das Gesetz von 1902. Schlachthofgebühren und ihre Einteilung; lokale exemplifikatorische Angaben. Viehhöfe, ihre geringe Rentabilität, erhobene Gebühren (Markt-, Stall-, Wiegegebühren).

Sparkassen:

Ihre Organisation und Geschäftstätigkeit, Aktiv- und Passivgeschäft. Gesetzliche Bestimmungen über Sparkassen und Sparkassenbücher. (Fehlen eines allg. Sparkassengesetzes, Bestimmungen des B. G. B.). Passivgeschäft, Heranziehung der Kleinkapitalien (Jugend-, Alters- und Schulsparkassen). Folgen für die Höhe des Passivzinsfußes aus etwaigen gesetzlichen Bestimmungen über den Erwerb von Staatspapieren. Sonstige Einflüsse auf die Höhe des Einlagenzinsfußes. Aktivgeschäft, Zusammensetzung des Reservefonds und der Vermögensbestände, richtiges Verhältnis der schwer- zu den leichtrealisierbaren Werten. Anlage in Hypotheken, Wertpapieren, Wechseln und gegen Schuldschein gegebenen Darlehen; ministerielle Anweisungen. Bisheriges Überwiegen der Anlage in Hypotheken. Verwendung der Sparkassenüberschüsse zu gemeinnützigen Zwecken.

Pfandleihen:

Gesetzliche Regelung (Gewerbeordnung, Gesetz von 1881). Allgemeine Erfordernisse der Versatzgegenstände, Beleihung von Sparkassenbüchern und Lombardgeschäft in geringem Maße. Der Darlehnszinsfuß in verschiedenen Städten. Zurverfügungstellung der Betriebsmittel von den Sparkassen; geringe Rentabilität, vielfache Fehlergebnisse. Verwendung etwaiger Überschüsse.

Gewinnbeteiligung städtischer Beamten und Arbeiter:

Ansichten Damaschkes, grundsätzliche Ablehnung jener.

Kameralistische und kaufmännische Buchführung in den privatwirtschaftlichen Betrieben.

V. Kapitel.

Das kommunale Steuerwesen, insbesondere die autonome Ausgestaltung direkter Steuern und indirekter Verkehrsabgaben.

Einleitung:

Übersicht.

Indirekte Steuern:

Konsumtionsabgaben, ihre Beschränkung durch das Zolltarifgesetz. Die kommunale Biersteuer, Modus ihrer Hebung, Wirkungen der Reichsfinanzreform 1906 auf sie, (Halle a. S.). Überwälzung der Mehrbelastung auf die Konsumenten. Nichteinführung von Verbrauchsabgaben auf Gas, elektrisches Licht und Baumaterialien. Lustbarkeits- und Luxussteuern. Modalitäten der Lustbarkeitssteuern, Theaterbilletsteuer. Die Hundesteuer und ihre Bemessung. Frankfurter Pferdesteuer. Geringes Erträgnis von Luxussteuern schlechthin.

Direkte Steuern:

Allgemeines. Das durch das K. A. G. herbeigeführte Verhältnis der direkten Steuern zu einander: Beschränkung der Gemeindeeinkommensteuer. (§ 54 K. A. G.)

1. Grundsteuern:
   a) Nachteile der staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuer, Nichterfassung der Steigerung des Bodenwertes, ungerechte Unterverteilung, Entlastung der besseren und der gewerblichen Gebäude, Belastung der Arbeiterwohnhäuser. Undurchführbarkeit der Bauplatzsteuer.
   b) Die Steuer vom gemeinen Werte. Umgrenzung derselben, Relation zur staatlichen Veranlagung. Einwände gegen sie, Milderung derselben durch das Gesetz vom 24. Juli 1906 Würdigung der Steuer vom gemeinen Werte und Zweckmäßigkeit ihrer Einführung in den Großstädten.

      Die Steuer nach dem Nutzungswerte ein Übergangsstadium in den Großstädten, Unvollkommenheiten derselben. Lokale Differenzierungen beider Steuern.
   c) Die indirekte einfache Umsatzsteuer auf Immobilien, örtliche Verschiedenheiten, Modalitäten ihrer Hebung, ihre Nachteile.

d) Die indirekte Wertzuwachssteuer. Definition, Ungangbarkeit ihrer Hebung als direkte Steuer.

α) Die Frankfurter Steuerordnung das Währschaftsgeld betr. Verbindung der Währschaft mit bodenpolitischen Maßnahmen, Einzelheiten ihrer Festsetzungen, Berücksichtigung von Besonderheiten des Frankfurter Grundeigentums.

β) Die Gelsenkirchner Wertzuwachssteuerordnung, Würdigung besonderer Verhältnisse im rhein.-westf. Industriebezirke, Einzelheiten ihrer Festsetzungen.

γ) Die Essener Zuwachssteuerordnung und ihre Bemessungen.

δ) Die Cölner Steuerordnung und ihre Festsetzungen.

ε) Vergleich und Bemängelungen der vier Steuerordnungen nach einer Essener Verwaltungsbegründung. Besondere Cölner lokale Verhältnisse, die ursprünglich vorgesehenen Sätze der Cölner Ordnung.

Zusammenhang der Wertzuwachssteuer mit Boden- und Wohnungsfragen, ihre Überwälzung auf den Erwerber, eventuelle Rückwirkung auf die einfache Umsatzsteuer.

2. Gewerbesteuern.

a) Bisherige Unzulänglichkeit der autonomen Umgestaltung der Gewerbesteuer schlechthin, Grundsätze der Umbildung. Einstige Darlegungen Gneists. Die gewerbliche Kopfsteuer, Nachteile und Vorzüge; lokale Differenzierungen und Modifikationen.

b) Die Warenhaussteuer. Ihr geringer Erfolg zu Gunsten der Kleingewerbetreibenden, Gründe dafür. Verwendung des Warenhaussteueraufkommens in den Großstädten. Die Eingliederung der Warenhaussteuer in die Gewerbesteuer eine nicht geeignete Maßnahme. Die autonome Ausbildung der Warenhaussteuer in Gelsenkirchen, Kritik derselben.

c) Die Filialsteuer und ihre Ausbildung in Gelsenkirchen.

d) Die Betriebssteuer. Ihre geringe autonome Ausbildung; Ausgestaltung in Essen, Dortmund und Gelsenkirchen. Die Konzessionssteuer, Bestimmungen des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes von 1906.

Das zahlenmäßige Verhältnis der direkten Steuern zu einander:

Gesetzliche Bestimmungen (§§ 54 ff. K. A. G.). Eventueller Zwang der Regierung zur Erschließung neuer Einnahmequellen und Herabsetzung

der Zuschläge zur staatlichen Veranlagung. Stärkere Heranziehung der indirekten Steuern und von Beiträgen. Niedrighaltung der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer, insbesondere der Kopfsteuer.

VI. Kapitel.

Das Schulden- insbesondere Anleihewesen der preußischen Großstädte.

Einleitung:

Kurzer geschichtlicher Rückblick der Befriedigung städtischer Geldbedürfnisse, grundsätzliche Berechtigung der Aufnahme von Anleihen. (Widerlegung entgegengesetzter Anschauungen).

Das Verhältnis der Anleihe zur Fondsansammlung:

Unzulänglichkeit der Zweckfonds für in rascher Entwicklung begriffene Großstädte, ihre Notwendigkeit für gewisse Zwecke.

Die durch Kapitalsbeschaffung zu befriedigenden Bedürfnisse:

Privatwirtschaftliche Betriebe, (Eigendeckung von Zinsen und Amortisationen), unrentable Veranstaltungen wie Kanalisation und Schulbauten, kulturelle Zwecke u. a. (Deckung der Zinsen und Amortisationen aus allgemeinen Mitteln). Durchgreifende Unterschiede in den Vermögensverhältnissen der einzelnen Großstädte. Ungünstige finanzielle Lage der Industriestädte.

Die Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein bei:

a) Provinzialhilfskassen. Geschäftskreis derselben, (zu sehr Berücksichtigung der Landkreise bezw. des platten Landes) Ausleihungsmodalitäten.
b) Sparkassen. Bedenken wegen Identität von Schuldner und Garanten, die Darlehnsgewährung an Kommunen ein unvorteilhafter Geschäftszweig der Sparkassen; grundsätzlich Sparkassendarlehen nur angemessen als Vorschußanleihen in Ansehung einer baldigen konsolidierenden Obligationenanleihe.
c) Dem Reichsinvalidenfonds. Frühere Bedeutung und jetzige Bedeutungslosigkeit für den kommunalen Kredit.

d) Berufsgenossenschaften und Landesversicherungsanstalten. Gesetzliche Kautelen, Geeignetsein für kommunale Darlehen.
e) Hypothekenbanken, unbedeutende Betätigung.
f) Angesessenen Banken; nur für Notfälle geeignet wegen zu hoher Zinsnahme bezw. vorübergehend.

Die Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber:

Vorzüge dieser Art von Kreditbefriedigung, Einflüsse des Geldmarktes auf Zinsfuß und Kursstand. Modalitäten der Obligationenemission.

1. Durch die Stadtgemeinde selbst freihändig Zug um Zug; Nachteile dieser Art von Begebung.
2. Bauschmäßige Begebung an eine oder eine Mehrheit von Banken. Vorzüge derselben, Einzelheiten der Begebung, Gewinn des Übernahmekonsortiums; die erforderlichen Bestimmungen in den Börsenprospekten und die Voraussetzungen der regierungsseitigen Genehmigung der Obligationenanleihe. Die vielfach angenommenen Nachteile der bauschmäßigen Begebung an Bankenkonsortien
a) wegen angeblich zu geringer Kenntnis des Geldmarktes seitens der städtischen Behörden. Nichtvorhandensein einer derartigen Benachteiligung;
b) wegen angeblicher Solidarität der konkurrierenden Bankenkonsortien. Kaum begründete Besorgnis (die Konzentrationen im Bankgewerbe und ihre Folgen für den kommunalen Anleihemarkt);
c) wegen schwieriger Unterbringung der übernommenen Anleihe durch das Konsortium. Die erhobenen Bedenken unter gewissen Umständen begründet;
d) Teilweise Unterbringung der Anleihe zu nicht dauernder Kapitalsanlage;
e) Die Schicksale der Obligationen an der Börse. Durch übermäßiges Angebot und zu geringe Nachfrage bewirkte Drückung des Kurses. Dagegen in Erwägung gezogene Maßnahmen:
  α) Stadtbanken, ihre Geschäftstätigkeit, Beschränkung auf Kleingewerbetreibende und nicht geeignet zur Aufnahme von Obligationen aus dem Markte;
  β) Schaffung eines Centralkommunalpapiers, Vorzüge desselben, Bedenken gegen den Einbezug von Klein- und Mittelstädten, erfolgloser Ausgang der „Nürnberger Besprechungen“ 1899 (Jastrow) infolge der Weigerung

einer Solidarhaftübernahme durch die meisten Städte. Eventueller Erfolg des alleinigen Zusammenschlusses der Großstädte?

γ) Stärkere Heranziehung gewisser Institute und juristischer Personen zwecks Aufnahme von Stadtobligationen zu dauernder Anlage (insbesondere Stiftungen, Pensionskassen u. a.);

δ) Schaffung einer Centralnachweisstelle zur Vermittlung von Angebot und Nachfrage in sämtlichen Stadtobligationen.

VII. Kapitel.

(Schluß).

Finanzpolitische Ausblicke.

Einleitung:

Die wachsende Steuerlast und Verschuldung der preußischen Großstädte und ihre Ursachen, nächstliegende Maßnahmen zur Abhilfe:

Abänderung gewisser, in der Hauptsache die Großstädte belastenden §§ des E. St. G. und K. A. G.

1. Ungünstige Folgen der neuen Fassung des § 53 K. A. G. (verstärkter Anspruch der Wohnsitzgemeinde).
2. Wirkungen der §§ 33, 35 K. A. G. (alleiniger Steueranfall des Aufkommens der in der Betriebsgemeinde Beschäftigten an die Wohnsitzgemeinde).
3. §§ 41, 42 K. A. G. betreffend das Steuerprivileg der Beamten und Militärpersonen; Aufhebung oder Abschwächung desselben zur Erhöhung des Prinzipalsolls der Einkommensteuer.
4. Einwirkungen der Einkommensteuernovelle von 1906 auf die Gemeinden. Ausfälle für die Kommunen infolge sozialer Verbesserungen des E. St. G. ohne ein genügendes Äquivalent, insbesondere keine Besteuerung der G. m. b. H. — Vorschläge zu einer anders gearteten Besteuerung der juristischen Personen. — Der finanzielle Erfolg der Auskunftspflicht der Arbeitgeber über das Einkommen ihrer Angestellten. (§ 23 E. St. G.)

5. Zu erstrebende Ausdehnung der indirekten Besteuerung, insbesondere auf Wein.
6. Anzustrebende Anteilnahme der Gemeinden an der Erbschaftsbesteuerung (wenig aussichtsreich).
7. Weitere Ausdehnung der Beitragshebungen durch Erweiterung von § 9 K. A. G. und Umgestaltung von § 15 von Fluchtliniengesetzes im Zusammenhange mit einer Allgemeineinführung der lex Adickes.
8. Anteilnahme der Gemeinden an der Ergänzungssteuer.

Finanzielle Reformbestrebungen auf dem Gebiete des Armenwesens:

Nachteilige Folgen der dem vorletzten Reichstage vorgelegten Novelle zum Unterstützungswohnsitzgesetz für die Großstädte. Die Forderungen des Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit zur finanziellen Entlastung kleiner und großer Ortsarmenverbände, insbesondere neben gewissen gesetzlichen Abänderungen Bildung von Zweckverbänden für bestimmte Zweige der Armenfürsorge. (Vergl. den Entwurf des Wanderarbeitsstättengesetzes).

Bestrebungen zur Herabminderung der persönlichen Schullasten:

Schwierige finanzielle Lage der Industriestädte infolge ihrer Aufwendungen für Schulzwecke, Beschränkung ungerechtfertigter Steigerung der Lehrergehälter. Forderungen an die demnächstige Revision des Lehrerbesoldungsgesetzes. Geringe Möglichkeit, durch Kürzung der einzelnen Schulstunden und häufigere Kombinierung von Klassen eine Ersparnis an Lehrpersonen herbeizuführen. Wiedereinführung des Schulgeldes. Vereinigung der Großstädte zwecks gemeinsamer Tragung der persönlichen Schullasten zu einem Schulzweckverbande und seine voraussichtlichen Folgen.

Schluß:

Zusammenfassung.



Während mit Genehmigung der hohen philosophischen Fakultät die Drucklegung der Dissertation auf vorstehende zwei Kapitel beschränkt worden ist, erscheint die ganze Abhandlung Mai 1907 im Verlage von Franz Siemenroth, Berlin W.

Lebenslauf.

Der Verfasser der vorstehenden Abhandlung wurde am 3. Oktober 1881 als Sohn des damaligen Amtmanns von Schalke i. Westf., jetzigen 2. Bürgermeisters von Gelsenkirchen und seiner Ehefrau Johanne geb. Strosser geboren. Evangelischer Konfession, besuchte er von 1888—1891 die Volksschule, von 1891—1900 das Realgymnasium zu Schalke, das er mit dem Zeugnis der Reife verließ. Zur Erlernung der Kaufmannschaft war er von Ostern 1900 bis Februar 1901 in dem Bankhause Eduard Franz Meyer & Co. zu Gelsenkirchen, von da ab bis Michaelis 1903 bei der Essener Credit-Anstalt zu Mülheim (Ruhr) und Essen (Ruhr) tätig. Michaelis 1903 bezog er die Universität, um Staatswissenschaften, Jurisprudenz und Philosophie zu studieren und war von Michaelis 1903 bis Michaelis 1904 in Berlin, bis Ostern 1905 in München und von Ostern 1905 bis Ostern 1907 in Halle (Saale) immatrikuliert. Er hörte Vorlesungen und nahm an Übungen bei folgenden Herren Dozenten teil:

Berlin: Adolf Wagner; Schmoller; v. Wenckstern; Jastrow; Hintze; Helfferich; Dernburg; Gierke; Bornhak; Hübler; Dickel; v. Seeler; Stumpf; Lasson.

München: Lotz; v. Mayr; Wasserrab; Siegmund Hellmann; Gareis.

Halle: Conrad; Waentig; Hesse; Brodnitz; Levy; Loening; Stammler; Rehme; Lastig; v. Brünneck; Finger; v. Blume; Fleischmann; Schwarz.

Allen seinen Herren Dozenten, insbesondere Herrn Geheimrat Prof. Dr. J. Conrad, ist der Verfasser für die ihm während seiner Studienzeit zuteil gewordene Förderung zu aufrichtigstem Danke verpflichtet.